

Fred Carden

Del conocimiento a la política

Máximo aprovechamiento de
la investigación para el desarrollo

Prefacio de Carol H. Weiss

Icaria  Ακαδημεια
COOPERACIÓN Y DESARROLLO



DEL CONOCIMIENTO
A LA POLÍTICA

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

FRED CARDEN

DEL CONOCIMIENTO A LA POLÍTICA

MÁXIMO APROVECHAMIENTO
DE LA INVESTIGACIÓN
PARA EL DESARROLLO

Icaria  Ακαδημία
POLÍTICA INTERNACIONAL

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Ottawa • Cairo • Dakar • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.

Diseño de la cubierta: Josep Bagà

Imagen de la cubierta: Icaria

Título original: *Knowledge to Policy: Making the Most of Development Research*

Traductor del inglés: Joan Soler Chic

© Fred Carden

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo Po Box 1500,
Ottawa, ON K1G3H9, Canadá

www.idrc.ca / info@idrc.ca

ISBN: 978-1-55250-452-9 (e-libro)

© de esta edición

Icaria editorial, s. a.

Arc de Sant Cristòfol, 11-23

08003 Barcelona

[www. icariaeditorial. com](http://www.icariaeditorial.com)

Primera edición: junio de 2009

ISBN: 978-84-9888-103-5

Depósito legal: B-26288-2009

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso en Romanyà/Valls, s. a.

Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Printed in Spain - Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.

ÍNDICE

Prólogo 9

Prefacio 19

Agradecimientos 23

PRIMERA PARTE LOS HALLAZGOS

- I. Para que la investigación sea tomada en cuenta 29
- II. La política importa 51
- III. Lo que funciona, lo que no funciona 63
- IV. Gestión de la investigación, aprovechamiento de las contingencias 77
- V. Investigación y la política de las políticas 93
- VI. Conclusión 107

SEGUNDA PARTE LOS ESTUDIOS DE CASO

- I. Introducción 119
- II. Control de la pobreza 123
- III. Comercio y finanzas 157
- IV. Gestión de recursos 175
- V. Gestión del agua 199
- VI. Salud y reforma educativa 229
- VII. Redes e innovación 245

VIII. Tecnologías de la información y la comunicación
para el desarrollo 263

TERCERA PARTE
NOTAS TÉCNICAS

- I. Enfoque del caso múltiple: una perspectiva
metodológica general 305
- II. Cambios prácticos: nota sobre el uso de la evaluación
para el cambio organizativo 333

CUARTA PARTE
APÉNDICES

- I. Acrónimos 347
- II. Bibliografía
- III. Bibliografía comentada
- IV. Índice analítico

Sobre el autor

PRÓLOGO

Durante casi doscientos años los investigadores han estado acumulando información sistemática en un esfuerzo por influir en las políticas públicas. Una de las primeras iniciativas fue un estudio de Guerry, en 1833, que intentaba demostrar que la educación no reducía los delitos (Cullen, 1975: 139). Hubo estadísticos que analizaron datos diferentes con métodos distintos para rebatir esa opinión. Otro esfuerzo temprano fue un estudio francés de 1844 que calculaba el valor de un proyecto de canal partiendo de las cuotas máximas que pagarían los usuarios (Toulemonde y Rochaix, 1994). La idea de que los datos fiables deben influir en la política tiene una larga historia. Los científicos sociales parten de la base de que, una vez estén disponibles las investigaciones y los datos estadísticos, los políticos prestarán atención y harán algo distinto de lo que se disponían a hacer en ausencia de tales conocimientos.

En los últimos tiempos, la producción de lo que se solía denominar «investigación aplicada», y que ahora se conoce como «investigación ligada a la política», llegó a ser una importante iniciativa en los Estados Unidos y otras partes. El gobierno comenzó a financiar estudios para averiguar qué condiciones eran semejantes sobre el terreno y en qué medida las intervenciones políticas actuales remediaban satisfactoriamente las enfermedades sociales. Los investigadores del campo de las ciencias naturales y biológicas siguieron buscando conocimientos que desembocaran en mejoras e innovaciones económicas para el conjunto de la humanidad. Además, un gran número de científicos sociales se dedicó a estudiar

procesos sociales y económicos, en especial para evaluar los efectos de las actuaciones políticas.

Lo que muy pronto llegó a ser obvio fue que la investigación natural y biológica era susceptible de ser utilizada con bastante rapidez cuando suponía un provecho para quienes la llevaran a la práctica. A menudo se producían nuevos artículos para el hogar y fármacos basados en investigaciones nuevas. Otras investigaciones con probabilidades de ser adoptadas eran las que necesitaba el gobierno para la defensa nacional y otras funciones públicas aceptadas y no cuestionadas. Las investigaciones económicas también solían tener influencia en objetivos como el seguimiento de condiciones económicas —por ejemplo, el coste de la vida, el desempleo o la masa monetaria—, o la elaboración de previsiones. Sin embargo, las investigaciones susceptibles de ser llevadas a cabo por los científicos sociales, entre ellas la nueva especialidad de la evaluación de programas, no era muy probable que tuvieran efectos políticos directos e inmediatos. Se encontraban igualmente estancados los estudios centrados en cambios agrícolas, biológicos o tecnológicos que estuvieran discutiéndose en la sociedad.

No obstante, desde hacía tiempo se daba por sentado que el conocimiento era poder. Las investigaciones bien realizadas darían lugar a mejores medidas políticas. La teoría aceptada era que el conocimiento válido expulsaría el error y se grabaría en las distintas esferas de las políticas públicas. Se creía que, en el mundo de la política, nadie querría seguir un camino que se opusiera al mejor conocimiento que produjeran las ciencias. Sin embargo, en la década de 1970 incluso los observadores menos perspicaces tuvieron que admitir que no siempre prevalecían los hallazgos de las investigaciones. Desatender los resultados de las investigaciones era un pasatiempo habitual en los escenarios de la acción.

¿Qué iba mal? ¿Había un problema de comunicación? ¿Los políticos no se enteraban de los nuevos hallazgos? ¿Era una cuestión de torpeza? ¿Los políticos no entendían la importancia de la investigación? ¿Se trataba de la vieja bestia negra, la política? Las preocupaciones ligadas a asuntos partidistas y las ambiciones personales, ¿dejaban a un lado el conocimiento generado por la investigación? ¿Era un problema de valores? ¿Los políticos hacían caso omiso de resultados que no concordaban con sus creencias e ideo-

logías? Tal vez era sólo cuestión de tiempo. Los investigadores esperaban la introducción de sus hallazgos en la política cuando los efectos de las investigaciones pueden tardar años. Para dar razón del irregular historial de la influencia de las investigaciones se plantearon muchas otras hipótesis.

A mediados de la década de 1970, los científicos sociales empezaron a llevar a cabo estudios empíricos sobre el grado en que los políticos y los funcionarios gubernamentales estaban «usando» los hallazgos de las investigaciones. Una de las primeras conclusiones fue que «uso» era un concepto escurridizo. Los políticos rara vez se sentaban a esperar que el grueso de las pruebas resolviera un problema. Solían tener experiencia propia sobre el asunto. Disponían de otras fuentes de información y asesoramiento. Temían que la investigación no enfocara bien ciertas cuestiones, como las preferencias de los electores o de los donantes en las campañas. Las investigaciones eran sólo una aportación a las complejidades de la elaboración política.

Tampoco era a menudo la influencia dominante. Los responsables de tomar decisiones trabajaban en organizaciones que tenían sus propios métodos tradicionales y sus reglas del juego. En la organización había en juego intereses políticos, convicciones ideológicas e información compensatoria procedente de otras fuentes, dudas sobre la capacidad del personal para poner en marcha nuevas actividades por prometedoras que fueran, y consideraciones acerca de los costes, la acogida política de peticiones presupuestarias, las maniobras para conseguir ventajas en la maquinaria burocrática y el peso acumulado de la tradición. Al parecer, la expectativa de una política sensible a los hallazgos de las investigaciones era, en muchos casos, poco realista.

De todos modos, la nueva serie de estudios empíricos que empezó a analizar qué estaba pasando puso de manifiesto que la situación no era tan sombría como algunos pensaban. Los hallazgos de las investigaciones no estaban siendo dejados de lado. Quizá no ejercían una influencia inmediata y directa en las decisiones, pero con el tiempo sí parecían tener consecuencias. Los responsables políticos decían que valoraban la investigación. Querían saber qué decían los estudios buenos. Por lo visto, la investigación era una fuente de noticias. Procuraba ideas y conceptos nuevos. Ofre-

cía un ángulo de visión nuevo sobre dilemas viejos. La publicación de un informe de investigación era una oportunidad para la discusión colectiva y quizá para el replanteamiento. Daba a los encargados de tomar decisiones la posibilidad de reconsiderar lo que estaban haciendo y lo que no. Para quienes tuvieran puestos de responsabilidad, la investigación era valiosa por múltiples razones.

El campo del desarrollo internacional es un ámbito vital en el que intervienen todos esos elementos; y ha sido el escenario de un cierto número de estudios importantes (Yin et al., 1988; Reimers y McGinn, 1997; Court et al., 2005; Stone y Maxwell, 2005; Livny et al., 2006). Dos rasgos suelen diferenciar el desarrollo internacional de otras esferas donde se han llevado a cabo estudios empíricos sobre los efectos de las investigaciones. Uno es que, en las sociedades en desarrollo, los responsables clave de tomar decisiones a menudo carecen de instituciones sólidas para buscar y absorber conclusiones, analizarlas críticamente y tener en cuenta sus repercusiones en los problemas locales. En la estructura del gobierno no es probable que exista un lugar sencillo y bien definido para asumir estas funciones. Además, los individuos que ocupan los cargos más altos quizá no tengan mucha experiencia individual en evaluación e investigación en el plano local y nacional concebidas para satisfacer sus objetivos. Segundo, y paralelamente, la mayor parte de lo que los responsables de tomar decisiones saben sobre investigación procede en general de organismos internacionales, como el Banco Mundial, y éste normalmente sigue su propia agenda. La agenda tiene como finalidad conseguir beneficios para el mundo en desarrollo, pero no se ha elaborado partiendo de la experiencia propia. La consiguiente postura de los responsables nacionales con frecuencia ha sido resistir inicialmente al mensaje de las investigaciones o agacharse ante las exigencias del organismo internacional sin tener en cuenta la contundencia de los hallazgos. El Banco Mundial no sólo viene con recomendaciones, sino que también es la fuente de una financiación importante.

En estudios más recientes sobre la influencia de la investigación y la evaluación, comienzan a surgir nuevas ideas y percepciones. Algunas circunstancias parecen predisponer a los políticos a tomarse en serio los descubrimientos de las investigaciones. El análisis de estas circunstancias sugiere que algo del entorno, en su sen-

tido más amplio, marca la diferencia. No es sólo la capacidad y el interés de los encargados específicos de tomar decisiones que se ocupan de un problema importante, ni siquiera las condiciones de la organización en la que trabajan. Al parecer, las características del entorno —como el número de puntos de acceso por el que pueden fluir las conclusiones de las investigaciones, el hecho de que el sistema esté abierto o no a la entrada de ideas nuevas, la naturaleza democrática de la toma de decisiones— hacen que un sistema sea más o menos receptivo. Las comparaciones entre países comienzan a poner de relieve estas características.

El actual estudio del IDRC (International Development Research Centre) amplía muchísimo nuestro conocimiento de lo que sucede. En estas páginas, Fred Carden examina diversas cuestiones que influyen en el efecto que los estudios y las investigaciones tienen en los departamentos gubernamentales, las asambleas legislativas y la administración de los gobiernos de los países en desarrollo. Una de las grandes ventajas de este estudio es que se basa en trabajos muy anteriores y no parte de la suposición de que las investigaciones cambiarán una decisión de A a B mediante el poder de sus datos y su análisis. Busca efectos más sutiles, tiene una perspectiva más a largo plazo y está atento a los numerosos e inesperados modos en que los hallazgos de la investigación se filtran en los debates públicos. También se da cuenta de que un buen canal de comunicación es la gente, el movimiento de personas de un lugar a otro. Un investigador llega a ser el jefe de un departamento gubernamental y lleva sus conocimientos consigo. El jefe de un organismo gubernamental es miembro de un comité asesor y absorbe *in situ* los hallazgos, que lleva a la práctica en el organismo cuando se plantea una situación pertinente.

Un estudio como éste abre muchas vías para nuevas investigaciones. Si se repite, brindará la oportunidad de responder a muchas más preguntas. En cierto modo, cada situación es *sui generis*, y generalizar es tentador pero también peligroso. Sin embargo, con más datos sobre más lugares, del IDRC y otros organismos, tenemos probabilidades de saber más de lo que sabemos ahora. Una posibilidad, un poco irreal de momento, es ser capaces de comparar diferentes esferas de la actividad gubernamental. Como la investigación sobre desarrollo internacional abarca la gama completa

de las investigaciones tecnológicas, biológicas y sociales, los estudios empíricos sobre el destino de la investigación deberían ser capaces de comparar resultados de distintos ámbitos. ¿Tiene la agricultura más posibilidades de utilizar los hallazgos que la educación o los servicios de asistencia sanitaria? Las investigaciones que se ocupan de cuestiones en las que los participantes tienen un estatus desigual, como el trabajo o la gestión, ¿tienen más dificultades para abrirse camino hasta la política que aquellas en las que los participantes comparten un estatus semejante? ¿Qué hay en la estructura de las telecomunicaciones, los servicios sociales u otras áreas de la actividad gubernamental que los vuelve más o menos receptivos a los inputs de la investigación? Aunque se trata de asuntos sumamente complejos, y además las cosas tienen el desordenado hábito de cambiar con el tiempo, sería formidable hacer progresos en el modo de tratarlas.

Cuando la investigación pasa a identificar el entorno social y las estructuras institucionales que subyacen al desarrollo satisfactorio así como las actividades sobre el terreno y las estrategias de liderazgo que hacen avanzar el desarrollo, los políticos han de sacar provecho del conocimiento emergente. No tiene sentido hacer investigación útil si el gobierno la pasa por alto. Se ha estado creando un movimiento para alentar a los responsables de tomar decisiones a todos los niveles a prestar atención a los resultados de las investigaciones. Los primeros defensores eran investigadores que promovían la utilización de su trabajo. Recientemente, se han sumado al movimiento algunos funcionarios y dirigentes políticos. El campo de la sanidad ha sido especialmente activo a la hora de estimular el uso de los hallazgos en la elaboración política. La política sanitaria pretende que los profesionales de la salud adopten el modelo de la investigación biológica y clínica, y la política de los servicios sanitarios es un análogo natural. El mayor impulso para proporcionar a la investigación un papel central en la política seguramente se debió al gobierno de Tony Blair y su fomento de la «política basada en pruebas».

El mensaje de la política basada en pruebas era el siguiente: los responsables de tomar decisiones a todos los niveles deben prestar atención a los hallazgos que surgen de las investigaciones, las series de datos, la evaluación y el análisis. Han de descartar dogmas vetus-

tos cuando las pruebas evidencian que están equivocados. Han de llevar a cabo las actividades que, con arreglo a las investigaciones, producen resultados positivos. Han de prestar atención a las pruebas obtenidas por los investigadores a fin de mejorar el calibre de las políticas que promulgan. Son supuestos que se dan por sentados.

Como ya hemos señalado, esta clase de supuestos son demasiado optimistas, sobre todo en países en desarrollo sin la tradición de analizar las consecuencias de los estudios. Pero si no cabe esperar que los políticos «basen» su actuación en pruebas, al menos deberían tener en cuenta los hechos de la situación. Algunos de los primeros defensores de la política basada en pruebas retrocedieron a la «política influida por las pruebas», y más adelante reconocieron el valor de la aún menos ambiciosa «política inspirada por las pruebas». Para muchas personas, la investigación es algo que vale muchísimo la pena. Lleva el aire fresco de la realidad a los consejos políticos. Pone de manifiesto nuevos conceptos y relaciones en liza. No obstante, es mejor situar las expectativas en un nivel razonable.

El estudio descrito en este libro es uno de los más recientes para examinar con fundamento los efectos de la investigación en el desarrollo internacional. Fred Carden ha emprendido un estudio que analiza las consecuencias de 23 proyectos financiados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Como sucede con todas las subvenciones del IDRC, los proyectos fueron llevados a cabo por ciudadanos de las naciones en desarrollo que se estaban estudiando. Los temas iban desde la tecnología de la información hasta la sanidad pasando por el comercio internacional o la agricultura. El estudio de Fred comenzó con 25 trabajos que, según el IDRC, consiguieron influir en ciertas medidas políticas. Él y sus colaboradores crearon un instrumento común de recogida de datos que los investigadores de campo usarían para profundizar en episodios ligados a cada estudio; se celebraron varias sesiones de preparación para garantizar que todos los investigadores interpretaban la cuestión de la misma forma. La utilización de un marco común aumentaba las posibilidades de recoger información comparable sobre cada materia. Tras un trabajo de campo intensivo, se completaron 23 casos. Fue una tarea heroica.

El estudio empezó con una sofisticada interpretación de cómo la investigación se filtra en la elaboración política. Los investigado-

res no esperaban que el estudio tuviera efectos políticos directos e inmediatos en los países estudiados. Más bien eran sensibles a los modos sutiles y diversos en que los aprendizajes extraídos de la investigación pueden ir penetrando, con el tiempo, en las ideas de los responsables políticos. Buscaron canales de comunicación e identificaron a comunicadores, planeados y no planeados, que llevaran el mensaje a los ámbitos de decisión. Estuvieron atentos a los distintos tipos de efectos que pueden surgir de la confrontación con los datos de las investigaciones.

Debo admitir que no soy una observadora neutral de este estudio ni del manuscrito. He estado muy implicada, aunque no hasta después de que se completara la planificación inicial y la creación de instrumentos. Asistí a una de las sesiones de preparación con los investigadores, interaccioné con ellos a lo largo del trabajo de campo, estuve en reuniones con los responsables del IDRC y llevé a cabo un análisis general completo de datos. Con dos de mis estudiantes avanzados de doctorado, Svetlana Karuskina-Drivdale y Shahram Paksima, pasé meses examinando los informes, escribiendo resúmenes de los casos, clasificando procesos y episodios, identificando temas y redactando una memoria. No cabía esperar que alcanzáramos el conocimiento detallado de Fred Carden sobre los casos o el IDRC, pero Svetlana, Shahram y yo contribuimos a la iniciativa.

Tras admitir mi implicación, aún tengo que decir que, a mi juicio, fue un estudio formidable. He participado en otros estudios sobre las consecuencias de la investigación en la política y no he visto ninguno que recurriera con tanto rigor y profundidad a los conocimientos de todos los grupos integrantes de la interrelación política-investigaciones. Fred Carden ha hecho una destacada aportación a la documentación sobre la influencia de la investigación en la política. Ha combinado un sofisticado conocimiento de la esfera investigadora y de la esfera del desarrollo internacional. Vale la pena oír lo que tiene que decir.

Si quisiera ajustar cuentas con él, y seguramente éste no es el objetivo de un prólogo, pondría en duda sus aparentes suposiciones sobre las virtudes de la investigación. Fred parece creer que la investigación siempre es buena y acertada y que la política que sigue las conclusiones de aquélla siempre supone un avance con res-

pecto a lo anterior. Ojalá. Pero los investigadores también se pueden equivocar, y pese a todo el brillo emitido por palabras como investigación, prueba y aprendizaje, no siempre sabemos cuáles habrían podido ser los resultados si los políticos hubieran decidido pasar por alto el estudio en cuestión.

Aun así, de este estudio hemos aprendido mucho. Nos da ejemplos concretos de los efectos directos e indirectos que ha tenido la investigación en diferentes ámbitos políticos. Identifica las condiciones que deben darse antes de que la investigación sea tomada en serio en el escenario político. Da una idea general de las circunstancias que afectan al grado de atención que se presta a la investigación, una formulación que debe mucho al análisis de Svetlana. No debemos tampoco olvidar las contribuciones metodológicas que hace. Sería aconsejable que otros investigadores sobre este tema examinaran con cuidado la metodología y aprovecharan algunas de las innovaciones introducidas en el estudio por el IDRC.

Una de las buenas noticias que viene deslizándose por los márgenes del estudio es que está siendo «usado». El IDRC está prestando una cuidadosa atención a sus hallazgos. La moraleja del cuento es que la buena investigación puede llegar a tener influencia si se hace con diseño y método rigurosos, guarda relación con los intereses y las preocupaciones de un organismo, establece comunicación frecuente y crea oportunidades de *feedback* con sus audiencias, y tiene algo importante que decir. Se trata de un mensaje realmente optimista.

CAROL H. WEISS
Profesora emérita
Harvard University

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

PREFACIO

Ningún factor individual afecta más al desarrollo de un país que la calidad de su gobernación. Si la gobernación es abierta y eficaz y rinde cuentas —cuando la política pública favorece la innovación y la equidad en una economía activa—, el desarrollo seguramente promoverá los intereses de la gente del país. «Inspirar la buena gobernación» describe este objetivo urgente de la investigación para el desarrollo: descubrir, reunir y comunicar el conocimiento necesario para el desarrollo sostenible y democrático.

Para mejorar la vida, sobre todo la vida de la gente pobre, la investigación para el desarrollo siempre tendrá que influir en la política a fin de influir en el desarrollo. Pero, ¿cómo? Esta pregunta, y algunas respuestas esclarecedoras, constituyen el tema de este libro. La exploración aquí registrada —extraordinaria en cuanto al alcance y la metodología— ha revelado variables críticas en la interacción de la investigación para el desarrollo y la formulación de la política a seguir. Más que eso: presenta estrategias basadas en pruebas que los investigadores y los políticos pueden utilizar para concentrar conocimiento oportuno en la acción y la política públicas.

La evaluación de investigación esbozada en estas páginas ya ha tenido efecto en nuestra organización, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, de Canadá. El apoyo del IDRC a la investigación está ahora más que nunca dirigido a reunir investigadores de países en desarrollo, ciudadanos y miembros de la comunidad política en el diseño, la dirección y la aplicación de las investigaciones. En la investigación para el desarrollo, llevar un descubrimiento nuevo a la política y a la práctica es tan importante como el descubrimiento mismo.

Incrementar la productividad de nuestras inversiones en la investigación para el desarrollo ha sido una de las recompensas inmediatas de este proyecto de evaluación, aunque no la única.

La importancia de los hallazgos en un sentido más general se explica de manera simple. La investigación bien hecha puede fortalecer los elementos de la gobernación democrática, esencial para el desarrollo sostenible. Al reforzar las capacidades de un país para descubrir, compartir y usar el conocimiento, la investigación para el desarrollo ayuda a los gobiernos a volverse más transparentes, receptivos y prósperos.

Como indican muchos de los casos aquí reseñados, la investigación puede contribuir a una mejor gobernación al menos de tres maneras. Primero, estimula la indagación y el debate abiertos. Segundo, mediante el conocimiento confiere poder a la gente para hacer que los gobiernos rindan cuentas. Y tercero, amplía el conjunto de opciones y soluciones disponibles para el proceso político.

La indagación y el debate abiertos —verdadera libertad de pensamiento y expresión— son básicos para la gobernación sólida y democrática. La discusión pública y tolerante, sin miedo a las represalias, junto a la disposición a cambiar son rasgos de una sociedad que alienta la innovación. La investigación también genera las pruebas y los hábitos del análisis imparcial que pueden ayudar a resolver disputas y diferencias de forma pacífica.

En la práctica, la gobernación abierta simplemente da mejores soluciones a los problemas de una sociedad. Como cuestión de principios, además, la gente tiene derecho a participar en las decisiones que determinarán su futuro. Sin embargo, este consentimiento de los gobernados sólo es significativo si es informado. La investigación —en especial cuando conlleva la participación de personas en sus casas y comunidades— dota a los ciudadanos de conocimientos para tomar parte en las deliberaciones sobre políticas públicas y para evaluar la actuación de los gobiernos. Por tanto, la investigación refuerza la responsabilidad democrática.

Al ampliar las opciones disponibles para los ciudadanos y los políticos, la investigación puede reformular viejos problemas y divisiones sociales con soluciones y acuerdos nuevos. Las pruebas fidedignas pueden contrarrestar los prejuicios partidistas y disipar las sospechas. Además, la investigación puede inspirar las inven-

ciones técnicas, sociales y comerciales que creen nuevas posibilidades para el avance del desarrollo.

Estos efectos notables no son inevitables ni se logran sin esfuerzo: cada parte de este libro lo deja claro.

La primera parte expone hallazgos clave en un formato útil para investigadores, políticos y las instituciones que respaldan la investigación para el desarrollo. Estos capítulos subrayan una cuestión fundamental: para influir en las decisiones y acciones políticas, los investigadores necesitan concebir y realizar su trabajo con arreglo a las circunstancias económicas, sociales y políticas de su país.

La segunda parte del libro esboza cada uno de los casos examinados en la evaluación. Todos se ciñen a la pregunta definitoria: ¿Cómo pueden los investigadores maximizar la influencia de sus investigaciones en la política pública? Los detalles de la experiencia surgen al revelarse el contorno, y de nuevo el patrón está claro. La mayor influencia de la investigación en la política se produce cuando los investigadores se adaptan a las realidades imperantes de lugar y tiempo: llevando a cabo investigaciones que den respuesta explícitamente a problemas políticos específicos, comprometiendo a la comunidad política y movilizándolo el interés político en sus empeños.

La tercera parte del libro cuenta la historia de la propia evaluación —orígenes, desafíos, metodología y resultados. Como es lógico, los profesionales de la política y la evaluación de proyectos se sentirán atraídos por los detalles. Pero ésta es una historia pensada para un público lector mucho más amplio. Las cuestiones abordadas durante los cinco años de la evaluación ofrecen una perspectiva nueva sobre las decisiones cotidianas que han de afrontar los políticos de países en desarrollo, los investigadores y las entidades financieras.

En general, las pruebas y las discusiones presentadas en este innovador trabajo son valiosas amén de convincentes. Los hallazgos y las recomendaciones pragmáticas ya están fomentando investigaciones para el desarrollo que son más eficientes y productivas. Y confirman la prometedora perspectiva de que la investigación, si está bien diseñada y ejecutada, puede mejorar la gobernación democrática que el desarrollo sostenible exige.

MAUREEN O'NEIL

Presidenta y Directora ejecutiva: Canadian Health Services Research Foundation
Ex presidenta: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

AGRADECIMIENTOS

El estudio ha sido una tarea realmente participativa. La elaboración de este informe final saca provecho de interacciones con numerosas personas. Ante todo, los responsables y colegas del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo ofrecieron generosamente su tiempo y sus habilidades a lo largo del estudio. Sus intereses y necesidades les impulsaron a ello. Me gustaría dar las gracias en especial a todos aquellos (más de cien) que participaron en talleres para hacer comentarios y realizar análisis preliminares de casos en Johannesburgo, Bangkok, Montevideo, Montebello y Ottawa. El grupo asesor de Ottawa dedicó mucho tiempo y esfuerzo a sus sugerencias y recomendaciones: Rohinton Medhora, John Hardie (sustituido por Lauchlan Munro), Terry Smutylo, Ronnie Vernooy, Linda Waverley, con importantes aportaciones externas de Diane Stone y Carlos Vergara. El apoyo continuo de Maureen O'Neil, presidenta del IDRC, nos transmitió mucho ánimo.

La implicación activa de Carol Weiss en el diseño del estudio fue valiosísima; nos beneficiamos enormemente de su larga experiencia en evaluación política. La participación de su equipo de investigación, Svetlana Karuskina-Drivdale y Shahram Paksima en el análisis, fue fundamental para la estructura de los hallazgos. Bajo la orientación de la profesora Weiss, estos dos investigadores revisaron a fondo varios miles de páginas de datos cualitativos con diligencia y minuciosidad. Las intuiciones y percepciones de este equipo tuvieron una gran relevancia.

Sin los evaluadores que dirigieron los estudios de caso no habríamos dispuesto de los abundantes datos con los que trabajamos. Gracias al dinamismo y el cuidado con que se aseguraron del uso de términos comunes de referencia, a su receptividad a las modificaciones a lo largo del proceso, los casos tuvieron gran profusión de datos y un magnífico conjunto de historias sobre el uso de las investigaciones: Bienvenido Argueta, Chris Ackello-Ogut, David Brooks, Leanne Burton, Sarah Earl, Bryon Gillespie, Fernando Loayza, Luis Macadar, Zenda Ofir, Kirit Parikh, María Pía Riggirozzi, André Saumier, Terry Smutylo, Eman Surani, Iryna Lyzogub, Zenda Ofir, Bob Pomeroy, Khamate Sene, Ramata Thioune, Tracy Tuplin y Diana Tussie.

Evert Lindquist brindó mucho aliento intelectual en la creación y el desarrollo de este estudio y la tarea inicial de síntesis. El marco que creó en colaboración con el Centro abrió muchas vías útiles de investigación y debate y enriqueció los estudios de caso de forma apreciable.

A medida que el estudio se fue desplegando, en otros organismos se plantearon iniciativas similares. El privilegio de trabajar con John Young y su equipo en el programa RAPID, en ODI (Overseas Development Institute, Instituto de Desarrollo en el Exterior), contribuyó muchísimo a que aprendiéramos y reflexionáramos sobre cuestiones de influencia política. Diane Stone nos introdujo en el proyecto de Global Development Network (Red de Desarrollo Global) sobre Bridging Research to Policy (Tendiendo Puentes entre la Investigación y la Política) y más adelante hizo aportaciones sustanciales a nuestras discusiones.

Mediante su compromiso a tiempo completo con este estudio durante dos años, Stephanie Nielson fue mi principal socia en esta empresa; su concienzuda preparación de una revisión de la documentación y su constante preocupación por garantizar coherencia en los estudios de caso por medio del trabajo activo con los autores —y la paciencia y la tolerancia tanto con ellos como conmigo— fueron esenciales para el desarrollo de una serie de estudios de caso que pudieron ser analizados juntos. Trabajar con todas esas personas en diversas fases del estudio no habría sido posible sin la continua colaboración y el entusiasmo de Stephanie.

John Hay fue un colega inestimable a la hora de ayudar a reunir ideas de una manera clara y comprensible. Su constante esfuerzo por la claridad ha llevado a la práctica los hallazgos de este estudio. Si queda algún error, es mío.

La finalización de este manuscrito fue posible gracias a una beca de investigación en Ciencia de la Sostenibilidad del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, apoyada generosamente por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, la Agencia Internacional Canadiense para el Desarrollo y el Programa de Ciencia de la Sostenibilidad de la Universidad de Harvard. Mi gratitud a todos.

Por último, mis colegas de la Unidad de Evaluaciones, muchos de las cuales ya han sido mencionados en estos agradecimientos, me proporcionaron magnánimamente el tiempo y el espacio necesarios para llevar a cabo el estudio, que avalaron de diversas maneras. Sin su apoyo, esta obra no habría visto la luz.

FRED CARDEN

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

PRIMERA PARTE
LOS HALLAZGOS

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

I. PARA QUE LA INVESTIGACIÓN SEA TOMADA EN CUENTA

Desde las aulas africanas a los pueblos de pescadores del sudeste de Asia, desde la política comercial latinoamericana a la gestión del agua en Oriente Medio, pruebas concluyentes lo demuestran: si se hace bien, la investigación para el desarrollo puede mejorar las políticas públicas y ayudar a acelerar el desarrollo. Cuando la investigación está bien ideada y ejecutada —y comunicada con habilidad—, puede inspirar una política más efectiva, eficiente y equitativa. Sin embargo, la experiencia pone de manifiesto algo no menos cierto: en todas las confusiones y frustraciones de la elaboración política en los países en desarrollo, la investigación sobre éste rara vez consigue dejar constancia de alguna influencia. ¿Cómo se explican estos éxitos... y estos fracasos? Por decirlo de forma más directa: En los países en desarrollo, ¿cuál es el mejor modo en virtud del cual los investigadores y los políticos pueden utilizar y poner práctica eficazmente conocimiento nuevo, oportuno, pertinente y fiable en las decisiones políticas?

La urgencia de esta cuestión es fácil de ver. Para los investigadores —y las organizaciones que los financian—, el objetivo global de la investigación para el desarrollo es mejorar la vida de las personas en los países en desarrollo. Muy a menudo, las políticas públicas son un instrumento indispensable para transformar el conocimiento nuevo en una vida y un futuro mejores. Y la urgencia es igualmente apremiante para la comunidad política. Al fin y al cabo, el acceso sistemático a asesoramiento sobre investigación basada en pruebas puede mejorar espectacularmente las posibili-

dades de decidir y llevar a cabo medidas políticas que obtengan los resultados buscados y atraigan apoyo público duradero. Los investigadores y los políticos no siempre utilizan el mismo lenguaje. Pero pueden encontrar una causa común en la búsqueda de una política relativa al desarrollo que sea justa y sostenible.

(El acuerdo sobre una causa común así no es fácil ni inevitable, desde luego. Para los gobiernos malos, una gobernación justa y sostenible no es una prioridad, y los gobiernos buenos luchan cada día para hacer cuadrar objetivos políticos diversos y aparentemente contradictorios; a lo sumo, la investigación sólo contará como una de entre muchas influencias en el proceso político. Por su parte, no todos los investigadores se comprometen con la pertinencia política; algunos creen, muy honradamente, que la investigación consigue más cuando no está sometida a los objetivos políticos y puede seguir libremente sus propias indicaciones. Para los fines actuales, no obstante, daremos por supuesto, entre los políticos, al menos una disposición latente a escuchar algún consejo potencialmente provechoso —y, entre los investigadores, una disposición a darlo.)

Trabajar para que la investigación sea tomada en cuenta es actuar sobre la base de la poderosa lógica que impulsa y justifica la investigación para el desarrollo en cualquier parte. Esto es investigación que inspira una política más sólida, que compromete la participación de los ciudadanos en un gobierno que rinde cuentas, que libera la imaginación y las energías económicas de un país, que en los países pobres favorece la capacidad de las personas marginadas para descubrir nuevas alternativas para el crecimiento y el cambio. Es investigación para una gobernación mejor.

Gobernar en el sur es diferente y más difícil

Para maximizar la influencia de la investigación para el desarrollo en la política y la acción públicas, el mejor primer paso es evaluar cómo se hace realmente esa política. A este tema se han dedicado muchos libros sobre administración pública, casi todos centrados en la elaboración política en las democracias industrializadas del norte. Las cuestiones subyacentes (y preferencias ideológicas) que aparecen en esta literatura han variado, pero los supuestos clave

han permanecido notablemente constantes. Por regla general, estos modelos presuponen que los ciudadanos y los grupos ajenos al gobierno pueden influir e influyen en las decisiones políticas; por tanto, los investigadores constituyen uno de los muchos grupos de interés que compiten por la atención de los gobiernos. Los modelos también dan por sentados acuerdos institucionales razonablemente estables y previsibles para conseguir decisiones —en asambleas legislativas, gabinetes, departamentos, organismos, etcétera— y llevarlas a la práctica. Además presuponen un conjunto de comunidades críticas de profesores, periodistas y comités asesores intentando afanosamente inspirar e influir en las decisiones del gobierno. Por lo general, estos modelos tradicionales de proceso político se representan gráficamente como una serie de esferas parcialmente coincidentes e interpermeables de interés e influencia.

Nadie familiarizado con las difíciles incertidumbres y carestías que caracterizan la gobernación en un país en desarrollo da gran importancia a estos esquemas procedentes del Norte, y por buenas razones. Al margen de cuál sea su capacidad para explicar el gobierno en los países ricos, casi nunca ofrecen una descripción convincente de la toma de decisiones en los países pobres. Todo lo contrario, por lo común los países del Sur exhiben una combinación de rasgos característicos sensiblemente distintos de los del Norte, rasgos que ayudan a determinar si la investigación para el desarrollo puede llegar a influir en la política y cómo. Resumiendo, influir en la política con buena investigación supone un desafío en cualquier parte... y es especialmente difícil en los países en desarrollo.

Entre los aspectos característicos de la gobernación en los países en desarrollo, habitualmente destacan los siguientes:

Las instituciones y las tradiciones democráticas a menudo son precarias

La mayoría de los marcos de procesos políticos que determinan los análisis en el Norte presumen el funcionamiento de instituciones democráticas y el ejercicio popular de las libertades y los derechos democráticos habituales; dan por supuesta la libertad de expresión, y concretamente la libertad para hablar francamente con el gobierno. Si el gobierno no es democrático, o es débil y no fiable, estas suposiciones no se pueden hacer. La violencia, la corrupción y la incapacidad de las

instituciones gubernamentales inciden negativamente en los supuestos seguros de la elaboración política democrática —y en cualquier influencia metódica de la investigación en la política.

Los políticos tienen menos autonomía

Las instituciones financieras y los principales donantes de ayuda internacionales a menudo despliegan una influencia considerable en la elaboración política en los países del Sur. Los políticos y los funcionarios de estos países necesitan prever las respuestas de estas influencias externas mientras preparan y adoptan medidas públicas. Sin embargo, la falta de autonomía puede también convertirse en una huida estratégica de la responsabilidad cuando las autoridades culpan de la acción —o inacción— específica del gobierno a gente de fuera. De manera irresponsable o no, los dirigentes políticos con las manos atadas acaso no tomen en cuenta los consejos basados en investigaciones ni siquiera cuando éstas se hallan disponibles.

Los movimientos de personal, en las organizaciones investigadoras y en el gobierno, debilitan tanto la política como la influencia en ésta

Los movimientos de personal pueden crear dificultades a las instituciones en cualquier parte, pero más seriamente a las del Sur. Los movimientos suelen ser mayores cuando el trabajo es poco gratificante desde el punto de vista tanto económico como profesional. En las organizaciones dedicadas a la investigación, esto tiende a alentar la emigración para conseguir mejores empleos y perspectivas. En los departamentos gubernamentales tal vez originen un conocimiento insuficiente de las nuevas percepciones que gracias a las investigaciones podemos tener de los problemas políticos.

Los países en desarrollo con frecuencia carecen de las instituciones intermedias que hacen llegar la investigación a la política

Los países ricos disponen de numerosos institutos de investigación, comités asesores, grupos de expertos, departamentos universitarios y medios de comunicación independientes, todos comprometidos en los acalorados estudios y discusiones de la gobernación demo-

crática. Por lo general, en los países en desarrollo el sector comercial local es asimismo débil en cuanto a la capacidad de investigar, y las empresas transnacionales rara vez invierten en estudios locales en dichos países. Como consecuencia de ello, faltan los mecanismos para influir en la política.

Los desafíos de la puesta en práctica son mayores

En cualquier país, hay brechas entre los objetivos declarados de una política y sus resultados, pues el diseño y la puesta en práctica no siempre pueden prever todas las eventualidades. De todos modos, en los países en desarrollo las distancias se agrandan por tres razones. Primero, las capacidades de diseño político pueden ser débiles (y la política planeada por los organismos internacionales quizá no refleje las circunstancias locales y las prioridades del gobierno). Segundo, la política buena puede fracasar por culpa de una insuficiente capacidad administrativa, legal o de gestión en la ejecución. Y tercero, debido a la falta de control y a que no se rinden cuentas, la puesta en práctica puede verse socavada por los chanchullos o la incompetencia.

Las relaciones «personales» pueden dar lugar a desgobierno

El «amiguismo» debilita la buena gobernación en todas partes. Es una amenaza especial donde son frágiles las instituciones democráticas, la profesionalidad de los funcionarios y las convenciones del poder compensatorio. Es bueno para el gobierno fomentar relaciones personales entre las comunidades investigadora y política, cuestión abordada en las páginas que siguen. Sin embargo, gobernar mediante el uso de información confidencial y el tráfico de influencias es, en cualquier país, una anomalía que reduce las posibilidades de que la investigación influya en la política. Los investigadores pueden competir en una controversia de ideas, pero no cuando el juego está amañado por el enchufismo y los favores especiales.

Los políticos no confían en sus propios investigadores

Los políticos de todo el mundo a veces tienden a rechazar a los investigadores calificándolos de ingenuos ante las realidades del mundo. Esta actitud puede ser más acusada en los países en desa-

rrollo, donde los políticos no están familiarizados con los enfoques académicos o científicos actuales —o consideran que las universidades son lugares de oposición alborotadora al gobierno. Cuando los políticos ven la necesidad de investigar, a menudo recurren a expatriados, porque se considera a los extranjeros más fiables o porque favorecer su contratación tal vez atraiga a los donantes de ayuda. De todos modos, basarse en investigadores foráneos no incrementa, por sí mismo, la capacidad investigadora nacional.

Los investigadores para el desarrollo a menudo carecen de datos fiables

Los defensores de un incremento de la investigación para el desarrollo cometen un error al dar por sentada la disponibilidad de datos fiables como fundamento del asesoramiento político. De hecho, los países en desarrollo a menudo sufren una escasez de datos estadísticos básicos y de otras clases para sacar conclusiones solventes. Sin una base de hechos acordados, las discusiones políticas son susceptibles de girar alrededor más de cuestiones relativas al poder y los prejuicios que de las pruebas. Las pruebas verificables son las herramientas del investigador; sin ellas, pocas posibilidades hay de influir en la política.

Los países del Sur casi nunca comparten investigaciones entre ellos

Por lo general, los hallazgos y métodos de investigación viajan del Norte al Sur. Como consecuencia de ello, se desatienden las experiencias del Sur, con lo que se pierden valiosas oportunidades de intercambio de información entre los investigadores. (Los del Norte también salen perdiendo; pensemos, por ejemplo, en lo que podría haberse aprendido del Sur sobre planificación del desarrollo para las comunidades aborígenes norteamericanas.) Ningún país pobre del Sur puede permitirse el lujo de perder este potencial para investigar en colaboración con otros.

Se puede perder la demanda de investigación

Buena parte de la literatura del Norte relativa al paso del conocimiento a la política presupone una demanda activa, entre los polí-

ticos, de conocimiento que la investigación puede procurar. A decir verdad, los apremiados encargados de tomar decisiones en los gobiernos de países en desarrollo a menudo saben poco sobre la ayuda que la investigación puede ofrecerles —por lo que se muestran indiferentes ante el valor a largo plazo de construir capacidad local para investigar. Por consiguiente, no se fomenta la actividad investigadora, ni siquiera cuando las necesidades objetivas del país son profundas y crecientes.

A veces los investigadores deben construir su propia maquinaria «de la investigación a la acción»

Por lo común, los escritores del Norte sobre estas cuestiones presuponen la existencia de redes políticas o regímenes de decisión en funcionamiento —interacciones institucionalizadas de investigadores y políticos en virtud de las cuales se hacen llegar los intereses de los segundos a la comunidad de los primeros, y luego los hallazgos son transmitidos a la comunidad política. En primer lugar, en un país en desarrollo no existen forzosamente esta clase de redes o regímenes. En segundo lugar, en un país pobre el encargo de una investigación podría muy bien estar dirigida menos a las autoridades gubernamentales que a los agricultores locales, pongamos, o a los mineros, o a las mujeres de los mercados urbanos. Ésta es una dinámica de investigación para el cambio de arriba abajo, en la que las políticas oficiales del gobierno quizá funcionen más como obstáculos que como instrumentos de acción. Se trata de un enfoque de investigación que ha demostrado ser fructífero en muchos escenarios diferentes —si bien supone para los investigadores la obligación añadida de imaginar y ensamblar nuevas relaciones con las personas que pueden poner los descubrimientos en práctica en su propia vida.

Llevar la investigación a la política, establecer conexiones en circunstancias difíciles

Por suerte, estos impedimentos innegablemente desalentadores a la elaboración política basada en la investigación no aparecen todos a la vez en todos los países en desarrollo. En general, surgen en países distintos según diferentes combinaciones que cambian con el tiempo.

Mejor aún, las circunstancias se presentan incluso en las condiciones menos prometedoras que, de repente, pueden crear nuevas oportunidades para que los investigadores influyan en la política y consigan un verdadero avance del desarrollo. La historia señala tres momentos críticos en que las investigaciones han sido excepcionalmente influyentes.

Primero, la crisis económica, el fracaso político inequívoco o el cambio político radical pueden animar a los políticos a buscar asesoramiento de investigación que previamente habrían ignorado o rechazado. Estos cambios bruscos de actitud recompensan a los investigadores que ya estaban preparados para presentar soluciones específicas y prácticas a los problemas de los políticos.

Segundo, las sociedades y los sistemas políticos que experimentan una transición han generado oportunidades nuevas e inesperadas a los investigadores para que éstos influyan en la nueva política en ciernes. Escenarios tan diferentes como Sudáfrica o Vietnam, en medio de cambios turbulentos, han sido muy receptivos a las orientaciones políticas basadas en pruebas.

Tercero, la llegada de tecnologías nuevas y omnipresentes anima a los políticos a examinar nuevos interrogantes, intentar nuevas respuestas. Las revoluciones en las tecnologías de la información y la comunicación —desde los móviles a la educación y el comercio por internet— han impulsado a los políticos a buscar asesoramiento informado. (Cuando es obvio que un problema o una solución no tienen precedentes, los políticos pueden admitir tranquilamente ignorancia.) De nuevo, los investigadores que ya tienen hallazgos útiles a mano están mejor situados para responder a las preguntas de los políticos con consejos rápidos y fiables.

En otras palabras, el investigador bien preparado aprovecha el momento de la influencia cuando se presenta. Los obstáculos y los defectos en los procesos de elaboración política pueden superarse si la investigación para el desarrollo se concibe y se ejecuta bien, y si se comunica a los políticos de una manera que contribuya a tomar decisiones oportunas y pragmáticas.

No sólo esto. La investigación eficaz puede servir para corregir precisamente las condiciones que obstaculizan la transmisión fácil del conocimiento nuevo a la política. En Tanzania, una investigación de base comunitaria sobre sanidad pública rural ayu-

Riesgos y recompensas: el caso de Mozambique

Fue una empresa de alto riesgo. Sin embargo, un proyecto —que condujo directamente a una política pionera en las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo— puso de manifiesto que la investigación puede tener éxito incluso en las circunstancias más difíciles.

A finales de la década de 1990, Mozambique era un país pobre de una región pobre. La pobreza era enorme y la capacidad de investigación escasa, y el país aún sufría las secuelas de una larga y espantosa guerra.

Con todo, había oportunidades. Mozambique ha alcanzado un cierto grado de estabilidad de posguerra. Su gobierno estaba comprometido con el desarrollo nacional y percibía las presiones y el potencial del entorno global de las ICT (Information and Communication Technologies). Y había una pequeña comunidad de defensores de las ICT ansiosos por iniciar investigaciones sobre ICT asequibles y accesibles, sobre todo para la gente pobre. Pese a los evidentes riesgos —poco se sabía acerca de las posibilidades de las ICT en el sur de África—, el IDRC estuvo dispuesto a apostar y financiar la investigación.

El proyecto se dividía en tres componentes: creación de un comité asesor nacional y un secretariado de ICT; formulación y propuesta de políticas de ICT al gobierno; y proyectos piloto para evaluar los telecentros rurales y los usos de las ICT en las escuelas y la formación de los profesores. Los componentes funcionaban juntos. El comité y el secretariado proporcionaban coherencia y liderazgo activos y establecían contacto con funcionarios del gobierno de alto nivel. La formulación de políticas daba a la investigación un objetivo claro y concreto. El trabajo de campo averiguó qué esperaba la gente corriente de los teléfonos e internet (y qué pagaría por ello) —y definió los obstáculos del coste por la conexión y el material. Los datos del control de los proyectos piloto tuvieron un gran impacto en los políticos.

¿Por qué tuvo éxito la investigación de Mozambique? La evaluación reveló las respuestas.

Había un círculo compacto de políticos; los responsables de la investigación sabían en quién hacía falta influir. Los miembros del comité asesor y del secretariado estaban totalmente interconectados con los dirigentes. El gobierno se mostró extraordinariamente comprometido con una política eficaz de ICT; el primer ministro y el presidente se implicaron personalmente: los paladines mozambiqueños estaban decididos. Y la investigación de ICT de Mozambique se vinculó, mediante una iniciativa respaldada por el IDRC llamada ACACIA, con proyectos similares en Senegal, Sudáfrica y Uganda. Mientras la investigación avanzaba, se compartían sinergias.

La investigación tuvo un efecto verificable. En 2000 Mozambique aprobó su política de ICT: la primera de África. Y, en el mundo en desarrollo, Mozambique adquirió fama de pionero en la aplicación de las ICT al desarrollo.

dó a mejorar el diseño y la financiación de servicios sanitarios. En las Filipinas y Bangladesh, análisis sistemáticos de pobreza en las familias han mejorado los procesos de política económica. En Jordania, ciertos estudios en barrios sobre reutilización de aguas residuales han modificado los enfoques del gobierno sobre conservación de suministros hídricos. La investigación puede contribuir a una mejor gobernación; y una mejor gobernación estimula más investigaciones.

Esta interacción de la investigación para el desarrollo y las políticas públicas es el tema de este libro. Partiendo de las observaciones y conclusiones de una amplia evaluación de unos 23 estudios de caso (tabla 1) —que abarcan más de 60 proyectos en más de 20 países y que se describen en la parte II—, estas páginas recogen estrategias prácticas para una investigación y una política mejores. Por tanto, este trabajo va dirigido tanto a la comunidad investigadora como a la comunidad política, amén de las organizaciones nacionales e internacionales que invierten en investigación para el desarrollo.

Pero es justo hacer una advertencia: cuando se trata de que la investigación influya en la política pública, no hay una lista de «mejores prácticas». La influencia es más proceso que producto, una corriente de actividades y relaciones que interaccionan unas con otras. Además, la influencia es un medio para lograr un fin, no un fin en sí mismo. El propósito de la investigación para el desarrollo no es acabar en un libro de instrucciones o en el discurso de un ministro del gabinete: la finalidad es mejorar la vida de los pobres en los países pobres. Esto lleva su tiempo. Y requiere la creación de relaciones entre miembros de las comunidades de políticos e investigadores —relaciones de confianza, reforzadas por trabajo fiable y provechoso en ambos lados de la sociedad investigación-política.

Aquí la premisa es que la investigación para el desarrollo, cuando está bien diseñada, dirigida y comunicada, puede mejorar las políticas públicas de tal manera que potencie el desarrollo sostenible y democrático. Los datos, y los ejemplos, muestran cómo se obtiene esta influencia.

El estudio empieza con una pregunta simple, necesaria: ¿Qué es influencia? Es el punto de partida del capítulo siguiente.

Tabla 1
Los casos de un vistazo

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
<p>1. MIMAP Filipinas (1990-2002)</p> <p>Microimpactos de las Políticas de Macroajuste (MIMAP)</p>	<p>Desarrollar capacidad de modelar y controlar la pobreza para inspirar estrategias de paliación de ésta.</p>	<p>Diferentes modelos económicos, como CGE (<i>computable general equilibrium</i>, equilibrio general computable); CBMS (<i>community-based poverty monitoring system</i>, sistema de control de la pobreza de base comunitaria); sistema diseñado de control de la pobreza; base de datos provincial y mapas de control de la pobreza en la provincia de Palawan; e informes de investigación y estudios de foco (o exhaustivos sobre cuestiones clave).</p>
<p>2. MIMAP Bangladesh (1992-2001)</p>	<p>Incrementar el conocimiento de la pobreza y fomentar el diálogo entre investigadores, políticos, funcionarios gubernamentales y ONG en la búsqueda de políticas equitativas y efectivas para aliviarla. Crear un marco para analizar las políticas clave de ajuste macroeconómico y estructural a poner en práctica entre los pobres.</p>	<p>Sistema de Control de la pobreza; primero en el plano nacional y luego adición de un sistema de nivel local; sistema de información computerizada para la gestión de datos; desarrollo de un modelo CGE y formación para su uso; estudios a fondo sobre cuestiones relacionadas con la pobreza (entre otras cosas, papel del gasto público, pobreza rural y en la agricultura, eficiencia de los mercados rurales, desarrollo de recursos humanos y los pobres).</p>
<p>3. Programa de Vietnam (1993-2001)</p>	<p>3 proyectos diferentes: VISED (Vietnam Sustainable Economic Development, Desarrollo Económico Sostenible de Vietnam): creación de</p>	<p>VISET: 4 estudios: –Foundations for Regional Development (Bases para el desarrollo regional), –Organizations and Management of Export</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
	<p>capacidad investigadora para respaldar el programa nacional de investigación en torno a cuatro temas: medio ambiente, economía, subsidios legales y de pequeña cuantía; VEEM (Vietnam Economic and Environmental Management, Gestión Económica y Medioambiental de Vietnam); capacidad para desarrollar políticas basadas en el conocimiento en la integración económica y el NRM (Natural Resource Management, Gestión de los Recursos Naturales); MIMAP: crear y aplicar un sistema de control de la pobreza; y desarrollar modelos econométricos (CGE) para el análisis en el nivel nacional.</p>	<p>Processing Zones (Organizaciones y gestión de zonas de procesamiento de exportaciones), –Formulation and organization of shareholding companies (Formulación y organización de empresas de accionariado), y –Establishing a system for credit funds (Creación de un sistema para fondos crediticios. –varios informes de investigación sobre subvenciones de pequeña cuantía; muy variados; VEEM: en 2001, 5 informes sobre liberalización del comercio y sus impactos; y sobre competitividad industrial en las industrias textil y de la confección; base de datos comercial computerizada (modelo exclusivo de Vietnam); MIMAP: Sistema de Control de la pobreza basado en la Comunidad; modelos CGE; mediante el uso de estos modelos se analizó el impacto de la política fiscal y la reforma comercial en la distribución y la equidad.</p>
<p>4. LATN (Latin America Trade Network, Red Latinoamericana de Política Comercial) (1998-2002)</p>	<p>Llevar a cabo investigaciones con orientación política sobre cuestiones emergentes en las relaciones comerciales internacionales para: –respaldar el proceso de creación de agendas y formulación de políticas en países LAC</p>	<p>Documentos de trabajo e informes políticos sobre: –asuntos globales como condiciones previas para coaliciones comerciales, negociaciones y relaciones entre multilateralismo e iniciativas regionales de integración.</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
	<p>(Latinoamérica y Caribe) en respuesta a nuevas tendencias en el sistema internacional</p> <p>—aprovechar la capacidad existente de investigación en los países LAC para participar en negociaciones comerciales internacionales y contribuir al HRD (Resource Development Fund, Fondo para el Desarrollo de Recursos)</p> <p>—fortalecer la colaboración entre instituciones participantes con vistas a la sostenibilidad a largo plazo de la red.</p>	<p>—cuestiones emergentes desde una perspectiva LAC, como inversión internacional, políticas de competencia, servicios financieros, telecomunicaciones, IPR (Derechos de propiedad intelectual), resolución de disputas, etc.</p> <p>—estudios de caso por países para identificar respuestas nacionales óptimas o factibles en las relaciones comerciales internacionales.</p> <p>—sitios internet, boletines informativos, conferencias.</p> <p>—cursos de formación.</p> <p>—reuniones con funcionarios.</p> <p>—asesorías.</p> <p>Hay libros previstos.</p>
<p>5. G-24 TSS (1988-2003)</p> <p>Grupo de 24 Servicio de Apoyo Técnico (TSS, Technical Support Service)</p>	<p>Ayudar a los países en desarrollo a adquirir capacidad en las negociaciones monetarias internacionales; y reforzar su preparación técnica y su capacidad para participar y hacer aportaciones en todas las fases de la discusión y la negociación en el marco del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.</p>	<p>Documentos de investigación</p> <p>-internet y difusión tradicional</p> <p>En dos áreas principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Investigación económica técnica 2. Investigación normativa (es decir, sobre el papel y la actuación de las instituciones financieras internacionales) <p>Fase I: 32 estudios</p> <p>Fase II: 36 estudios</p> <p>Fase III: 27 estudios</p> <p>Fase IV: 15 estudios</p> <p>11 volúmenes de Cuestiones Financieras y</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
		Monetarias Internacionales para la década de 1990 24 documentos de la Serie de Ponencias de Consulta del G-24.
6. Arsaal – Líbano (1995-2004)	<p>Fase 1: Evaluar la sostenibilidad de importantes sistemas agrícolas y examinar la viabilidad de crear una red de usuarios para mejorar el desarrollo sostenible de la comunidad mediante la implicación directa de beneficiarios locales en la formulación y la puesta en práctica de estrategias de gestión de recursos.</p> <p>Fase II: Evaluar las opciones desarrolladas en la fase I y concentrarse más en el análisis de género como elemento clave para la gestión sostenible de los recursos.</p>	<p>El proyecto Arsaal desembocó en la creación, en 2001, de la Unidad de Medio ambiente y Desarrollo Sostenible, un nuevo grupo multidisciplinar de la Universidad Americana de Beirut. De ahí salió un mapa de Arsaal de uso de la tierra, un mapa de peligros de degradación y un mapa de capacidad del terreno.</p> <p>Artículos profesionales y presentaciones en conferencias de la fase I; 14 tesis de profesores; varios folletos, vídeos, artículos de periódico; herramientas para el desarrollo rural en zonas áridas; y un libro, 2006: <i>Research for Development in the Dry Arab Region: The Cactus Flower</i> (Investigación para el desarrollo en la Región Árabe Seca: la Flor del Cactus), Shadi Hamadeh, Mona Haider y Rami Zurayk, publicado por Southbound/IDRC.</p>
7. Perú - Minas de cobre (1991-1993)	<p>Evaluar el impacto de las actividades mineras en los recursos hídricos del sur del Perú y presentar los resultados al Tribunal Internacional del Agua II, febrero de 1992</p> <p>Fase I: Explorar los aspectos sociales, legales y</p>	<p>Un informe al Tribunal Internacional del Agua II, que dio lugar a conclusiones contrarias a las prácticas de la empresa minera.</p> <p>Sin resultados de investigación, pero la SPCC (Southern Peru Copper Corporation, empresa</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
	<p>ecológicos de la contaminación debida a vertidos mineros.</p> <p>Fase II: Explorar los efectos de la distribución cuantitativa de los recursos hídricos en la región.</p>	<p>minera) modificó sus políticas y prácticas y puso en marcha algunos proyectos para abordar la degradación medioambiental.</p>
<p>8. ECAPAPA África oriental (1997-2002) Programa de África oriental y central para el Análisis de las Políticas agrícolas (Eastern and Central Africa Program for Agricultural Policy Analysis)</p>	<p>Mejorar la política medioambiental para intensificar la generación y adopción de tecnología agrícola que permita reducir la pobreza y la degradación del medio.</p> <p>Dos conjuntos de (3) proyectos:</p> <p>1. Determinar, en las familias agrícolas, la rentabilidad económica de variedades recomendadas de cultivos bajo distintas agroecologías; verificar el grado en que equipos multidisciplinares trabajan conjuntamente en asuntos socioeconómicos que afectan a institutos nacionales de investigación agrícola.</p> <p>2. Desarrollar enfoques de múltiples partes interesadas para gestionar conflictos sobre recursos naturales en ECA (África oriental y central), proporcionar orientación a los esfuerzos <i>in situ</i> así como el respaldo exterior para afrontar conflictos en el NRM (Gestión de Recursos Naturales).</p>	<p>Sólo se completaron tres proyectos, por lo que los resultados fueron limitados. No se generaron materiales diseminados de importancia. Hay disponibles informes finales de 3 proyectos; de los otros, informes provisionales.</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
<p>9. Reutilización de aguas grises Jordania (1998-2005)</p>	<p>5 proyectos implicados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar la elaboración de políticas que apoyen la agricultura urbana en los niveles nacional y municipal a fin de incrementar la seguridad alimentaria en las ciudades. 2. Construir capacidad y llevar a cabo investigación aplicada sobre la optimización de filtros de goteo para tratar aguas grises con vistas a su reutilización en huertos particulares de áreas periurbanas. 3. Evaluar la fiabilidad y la seguridad técnicas, la sostenibilidad y el potencial de ampliación de un experimento de permacultura en Tafila. 4. Optimizar y validar un sistema para reutilizar aguas grises en huertos particulares. 5. Incrementar la recuperación de aguas grises y la seguridad en su manipulación (este último proyecto no ha sido examinado en el presente estudio). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investigación sobre políticas y prácticas acerca de la reutilización de aguas grises. 2. Instalación de plantas de tratamiento <i>in situ</i> en Ramallah. 3. Un estudio de evaluación. 4. Incremento de demanda de kits de aguas grises por parte de las familias; talleres sobre requisitos de la irrigación; talleres para formar fontaneros y electricistas en gestión de sistemas; revisiones del código de construcción propuesto; está en marcha la investigación progresiva sobre reutilización de aguas grises; revisión de los códigos nacionales de habitabilidad y creación de un comité nacional para establecer directrices sobre la reutilización de aguas grises; repetición de los tratamientos de aguas grises en Oriente Medio y el norte de África; ratificación de la Declaración de Hyderabad; y una red de políticos, investigadores, sector privado y beneficiarios.
<p>10. EMDU – Ucrania (1994-2002)</p> <p>Environmental Management Development in Ukraine (Desarrollo de la Gestión Medioambiental en Ucrania)</p>	<p>Fase I: Ayudar a establecer la capacidad de las instituciones ucranianas para gestionar el sistema hídrico del Dniéper y sus usos; contribuir a la disminución de la contaminación del agua en el sur del Dniéper; y forjar vínculos de colaboración a largo plazo entre</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de información sobre Gestión Medioambiental Nacional conectado a 19 oficinas provinciales situadas a lo largo del río Dniéper. 2. Sistema de Información sobre Gestión Regional. 3. Un conjunto de leyes medioambientales ucranianas fue recopilado, publicado y puesto a disposición de las

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
	<p>organizaciones públicas y privadas canadienses y ucranianas.</p> <p>Fase II: Consolidar reformas medioambientales en las instituciones y la industria ucranianas; aumentar la conciencia medioambiental entre los científicos, los encargados de tomar decisiones y la población general; extender la red de organizaciones públicas, privadas y cívicas (voluntarias o sin ánimo de lucro) que trabajan en asuntos ambientales; y fomentar vínculos entre patrones y programas.</p>	<p>ONG y las instituciones estatales y educativas.</p> <p>4. Estudio completado sobre la calidad del agua en su punto inicial.</p> <p>5. Evaluación de los riesgos sanitarios del agua potable.</p> <p>6. Diversos análisis y auditorías sobre la calidad del agua y otras cuestiones afines.</p> <p>7. Formación de 90 individuos.</p> <p>8. Cambios en sistemas de emisión en fábricas a lo largo del río Dniéper.</p> <p>9. <i>Preserving the Dnipro River: Harmony, History and Rehabilitation</i> (Preservación del río Dniéper: Armonía, Historia y Rehabilitación, V.V. Shevchuk, G.O. Bilyavsky, V.M. Navrotsly y O.O. Mazurkevich. Mosaic Press/IDRC, 2005).</p>
<p>11. Minas a gran altitud – Perú (1990-1993)</p>	<p>Conseguir que se reconozca la incidencia del Mal de Altura Crónico en las minas a gran altitud, e influir en la política nacional.</p>	<p>Libro publicado, y reconocido; dos estudios.</p>
<p>12. Red de industrias pesqueras – sudeste de Asia (1983-1996)</p>	<p>Mejorar las capacidades para gestionar la industria pesquera, e influir indirectamente en la política y los sistemas de gestión. Aumentar la dotación de investigadores sociales en las industrias pesqueras y fortalecer las instituciones.</p>	<p>Más de 50 informes de investigación elaborados durante la vida del proyecto; se creó una serie de publicaciones especiales.</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
<p>13. SRISTI – India (1993-presente)</p> <p>Society for Research and Initiatives for Sustainable Technologies and Institutions (Sociedad de Investigación e Iniciativas sobre Tecnologías Sostenibles e instituciones)</p>	<p>Proteger recursos naturales mediante documentación de innovaciones locales partiendo del conocimiento autóctono, la protección de los derechos de propiedad y el reconocimiento y la difusión de novedades.</p>	<p>Creación de bases de datos que incluyen más de 13.000 innovaciones locales, documentadas difundidas en seis lenguas locales;</p> <p>Una red de más de 1.000 grupos locales respaldados por boletines informativos y otros medios.</p> <p>Acuerdos para compartir con una empresa privada royalties sobre tres medicamentos de veterinaria.</p> <p>Validación de varios medicamentos de origen vegetal.</p>
<p>14. TEHIP – Tanzania (1996-2004)</p> <p>Tanzania Essential Health Interventions Project (Proyecto de Intervenciones Sanitarias Esenciales en Tanzania)</p>	<p>Verificar la viabilidad y medir el impacto de un enfoque –basado en pruebas– de la planificación sanitaria local en dos regiones de Tanzania.</p>	<p>Creación de 10 herramientas para recopilar, organizar y presentar datos sobre mortalidad y enfermedad;</p> <p>Análisis de datos para opciones políticas.</p> <p>Investigación sobre gobernanación y diseño organizativo.</p>
<p>15. ACACIA – Mozambique (diciembre 1997 – diciembre 2003)</p>	<p>Respaldar esfuerzos nacionales para consolidar lazos con la economía global.</p> <p>Respaldar el acceso rural a las ICT (tecnologías de la información y la comunicación).</p> <p>Compartir aprendizaje sobre políticas relativas a las ICT en la región.</p>	<p>Uso de proyectos piloto como forma de investigación práctica, estudios a largo plazo y aportaciones a borradores de medidas políticas nacionales, aunque no investigación académica rigurosa.</p>
<p>16. ACACIA – Uganda (1999 – 2002)</p>	<p>Demostrar que el acceso a las ICT ayuda a las comunidades a resolver sus problemas; crear un conjunto de conocimientos sobre mejora del</p>	<p>Estudios previos sobre la pertinencia de la investigación práctica ACACIA en Uganda.</p> <p>Varios estudios (sobre capacidad, medidas</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
	<p>acceso para la gente del medio rural, los pobres y los desfavorecidos; reforzar el acceso rural a las ICT.</p>	<p>políticas, infraestructura y tecnología) utilizados por el Grupo de Trabajo Político de las ICT; el Secretario Nacional de ACACIA desempeñó un papel representativo en los comités que redactaron el borrador de la política nacional relativa a las ICT. Análisis y estudios sobre telecentros amén de cuestiones ligadas al acceso rural, y trabajos sobre el desarrollo de contenido pertinentes.</p> <p>Estudios encargados para procurar información contextual y de antecedentes así como respuestas a problemas políticos concretos. En esta categoría están los estudios llevados a cabo para inspirar el proceso de Política de Desarrollo de Comunicaciones Rurales, los estudios de partida sobre telecentros, y los cuatro estudios encargados inicialmente en 1998 para analizar el estatus de las ICT en Uganda.</p>
<p>17. ACACIA – Sudáfrica (1995-2002)</p>	<p>Apoyar el uso de las ICT para resolver problemas y fomentar la implicación en la comunidad; fomentar que las comunidades rurales y de desfavorecidos accedan a las ICT.</p>	<p>Como iniciativa de investigación práctica, algunos de los resultados están relacionados con procesos, entre ellos la representación en iniciativas políticas como el Equipo de Trabajo de las Comunicaciones del Gobierno y el Servicio de Información, o en los procedimientos políticos ligados al comercio electrónico.</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
18. ACACIA – Senegal (1997-2002)	Promover una estrategia nacional y un marco coordinado para las ICT mediante una serie de proyectos de demostración, así como de regulación e investigación.	Un estudio de teleservicios para el gobierno de Senegal; representación en organismos que desarrollan políticas ICT locales y nacionales y organizan foros sobre política y puesta en práctica de ICT, los cuales implican al gobierno y a los sectores público y privado; (se incluyen aquí como resultados debido a la clara orientación práctica de ACACIA y a su propósito de ceder la principal investigación a un componente especial de ACACIA: el Sistema de Evaluación y Aprendizaje).
19. Política ICT – Nepal (1999) Política relativa a Tecnología de la Información y la Comunicación	Fomentar una política y una estrategia nacionales de ICT mediante un proceso participativo.	Estudios contextuales y de antecedentes: Acceso universal a la información. Infraestructura de las tecnologías de la información y la comunicación. Producción y aplicación de software al desarrollo de recursos humanos. Comercio electrónico (e-comercio). Gobernación electrónica (e-gobernación).
20. Gestión de la demanda de agua – Siria (1997-2001)	Formulación de estrategias de gestión a largo plazo para el uso apropiado de agua sobre en el riego complementario de cultivos en zonas secas de Siria.	Seis tesis de máster, una tesis doctoral, un artículo revisado de forma colegiada (Hagi-Bishow y Boennell, 2000).

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
21. Gestión de la demanda de agua – Túnez (1992-2000)	Diseñar una estrategia exhaustiva para gestionar las demandas de agua del país con el fin de evitar racionamientos debidos a una escasez potencial, mientras se retrasan las principales inversiones en suministros que se están estudiando.	Cinco documentos sobre descentralización y asignación de recursos; cuatro documentos sobre estimación de demanda de agua en zonas residenciales; un modelo matemático para determinar los cultivos óptimos en zonas secas; un modelo sobre agua integrada-gestión medioambiental y un documento sobre lo mismo (basado en la disposición a pagar).
22. MIMAP – Senegal (2000-2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efectuar un análisis de la pobreza en Senegal y crear un sistema de control. 2. Desarrollar herramientas para analizar el impacto de las políticas macroeconómicas de distribución de los ingresos. 3. Estudiar en concreto el acceso de los pobres a servicios financieros, la dimensión de género de la pobreza, y la relación entre pobreza y educación. 4. Estimular el diálogo entre protagonistas del desarrollo que están trabajando en la lucha contra la pobreza (investigadores, políticos, ONG y entidades financieras). 	Los resultados de las investigaciones se mezclaron en buena parte con los resultados globales del centro investigador involucrado. El producto central reconocido del MIMAP fue su liderazgo en el desarrollo del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (documento exigido por el Banco Mundial como parte de la programación), no un producto de investigación <i>per se</i> . El volumen y la importancia de este trabajo para la agenda nacional desvió la atención de la agenda original de investigación.

(Continúa en la página siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Nombre del caso (fechas inicio-final)	Objetivo	Resultados de la investigación
23. Reforma Educativa – Guatemala (2000-2002)	Influir en la política educativa de Guatemala formulando una propuesta desde una perspectiva indígena que pueda influir en la planificación y la ejecución del presupuesto educativo en el contexto de la Reforma Educativa y el Plan Nacional de Educación (2000-2020).	Estudios sobre contextos y antecedentes que se tradujeron en un Informe sobre financiación de la educación en Guatemala.

II. LA POLÍTICA IMPORTA

Los conocimientos nuevos adquieren influencia en la interacción dinámica de la investigación y la política. En un lado de esta interacción, el escenario político/de las políticas determina las limitaciones y oportunidades que se encontrarán los investigadores para hacer su trabajo e intentar influir en la política pública. En el otro lado, la actividad investigadora y los descubrimientos pueden alterar el entorno político al crear nuevas opciones, formular nuevas preguntas y ofrecer nuevas soluciones a los problemas. En última instancia, la investigación puede afectar al modo en que se toman las decisiones gubernamentales. Se trata de una interacción que beneficia por igual a los investigadores y a los políticos. Para los investigadores significa hacer y difundir estudios sobre el desarrollo que tienen efectos reales en la política y la acción públicas. Para la comunidad política significa disponer de una aportación de opciones basadas en pruebas a fin de tomar decisiones políticas más oportunas, sólidas y sensibles.

En el mejor de los casos, la investigación es sólo un elemento en la sumamente complicada mezcla de factores y fuerzas que hay detrás de cualquier decisión política importante del gobierno. En la mayoría de los gobiernos, la mayoría de las veces, las medidas políticas son el resultado de todos los acuerdos y compromisos, creencias y aspiraciones, fines opuestos y dobles significados de la toma de decisiones común y corriente. Es por eso por lo que normalmente es un error adoptar un modelo que conciba la elaboración política como una evolución racional, ordenada y unitaria desde

un problema a una decisión y a una solución. Una observación detenida de cómo se formulan realmente las políticas públicas desemboca en un cuadro más complicado —aunque más realista— de resultados influidos por la personalidad, el azar, la comprensión imperfecta y la negociación. Decir que la investigación ha ejercido una influencia en un caso concreto es sólo decir que la influencia de la investigación se ha considerado una entre muchas. En una decisión política, el hilo que va de la causa al efecto siempre se enreda en las coaliciones y contradicciones de los procesos políticos propias de cualquier país. Esto es claramente cierto con respecto a los gobiernos democráticos, y menos claro aunque no menos cierto en las dictaduras y oligarquías.

Además, es mejor admitir que la propia investigación dista de ser monolítica o de tener un solo objetivo. Bien al contrario. En todas partes, las investigaciones pura y aplicada se llevan a cabo con intenciones, expectativas y motivaciones muy diversas. Estas diferencias —junto a las sorpresas que tan a menudo desvían el estudio hacia nuevas direcciones— habitualmente conducen a los investigadores a hallazgos y consejos políticos incoherentes e incluso contradictorios. (Por lo general, estas incoherencias y contradicciones en el asesoramiento no son bien recibidas por los políticos.) El dinamismo de esta interacción investigaciones-política explica por qué es tan difícil localizar y medir la influencia.

Pero, ¿qué es la influencia? La evaluación del IDRC sobre proyectos de investigación para el desarrollo en todo el mundo, en contextos políticos muy diferentes, confirmó tres categorías globales que describen cómo la investigación afecta a la política.

Primero, las investigaciones pueden incrementar las capacidades políticas

Las investigaciones pueden reforzar el marco institucional de apoyo a la elaboración política al intensificar la propia capacidad colectiva de la comunidad política para evaluar y comunicar ideas innovadoras, y al formar talentos nuevos para el análisis y la aplicación de los consejos recibidos.

Segundo, la investigación puede ampliar los horizontes políticos

La política se ve a menudo frustrada por la escasez de opciones. Las investigaciones pueden mejorar el marco intelectual de la elaboración política al introducir ideas nuevas en la agenda, al garantizar que la información llega a los políticos en una forma y un lenguaje que ellos puedan captar y utilizar enseguida, y al favorecer el diálogo eficaz entre los investigadores y los encargados de tomar decisiones. Los investigadores se ganan el respeto y la gratitud de los políticos al proporcionar nuevas ideas o informaciones capaces de desbloquear estas dicotomías políticas de suma cero, «o bien... o bien», que con tanta frecuencia parecen obstaculizar las decisiones y los debates.

Tercero, las investigaciones pueden afectar a los sistemas de decisión

La calidad de una medida política puede determinarse tanto por los procedimientos de deliberación y toma de decisiones como por su contenido. Los hallazgos de las investigaciones pueden mejorar el marco del proceso político al ayudar a simplificar y racionalizar los procedimientos de legislación, administración y evaluación de políticas y programas del gobierno. Las habilidades y actitudes características de la buena investigación —entre las cuales destacan el espíritu de curiosidad y los argumentos basados en hechos— pueden mejorar el funcionamiento del gobierno.

La cuestión clave de estas tres categorías de influencia es que van más allá de cambiar políticas concretas. La influencia más significativa y duradera tiene menos que ver con un cambio político específico que con la creación de capacidad —entre investigadores y políticos— para producir y aplicar conocimiento con el fin de obtener mejores resultados. Esta clase de influencia puede tardar años, incluso décadas, en surtir efecto o hacerse perceptible. Pero no por ello es menos importante.

¿Cómo sabemos si una decisión o una medida política ha recibido influencia de las investigaciones? No es fácil decirlo con seguridad. Por todas las razones antes mencionadas, la investigación es

Tres clases de influencias en Vietnam

En Vietnam lo llamaban Doi Moi (traducción aproximada: reconstrucción), un ambicioso programa de modernización económica en la dirección de los mercados competitivos y del comercio más libre. Sin embargo, lo iniciaron autoridades con poco o ningún conocimiento sobre economía de mercado, por lo que solicitaron la ayuda del IDRC. Con el objetivo explícito de influir en la política, el IDRC respaldó una serie de programas de investigación centrados en el medio ambiente y en la gestión de recursos, el comercio y la reducción de la pobreza.

Influir en la política no consiste sólo en modificar una decisión concreta. La máxima influencia tiene lugar cuando la investigación ayuda a la comunidad política a desarrollar sus propias capacidades para evaluar datos y analizar opciones; o cuando amplía el conjunto de alternativas para los políticos; o cuando mejora los procedimientos de elaboración política.

Incremento de las capacidades políticas. Cuando comenzó el Doi Moi, las instituciones políticas de Vietnam eran débiles; los economistas vietnamitas, de formación marxista, estaban muy poco familiarizados con el análisis económico occidental. Según una evaluación posterior, la contribución del IDRC fue significativa. La programación investigadora animó a redes interinstitucionales a difundir capacidades y conocimientos nuevos entre las organizaciones vietnamitas. Un ejemplo fue la preparación de una gran base de datos comerciales computerizada. A lo largo de los años, las instituciones investigadoras y políticas de Vietnam han aprendido las prácticas y las recompensas de la cooperación.

Ampliación de los horizontes políticos. Si incrementar capacidades políticas significa fortalecer el marco institucional, ampliar horizontes políticos significa reconstruir el marco intelectual. He aquí un ejemplo. En Vietnam, la investigación en competitividad y políticas comerciales ayudó a comprender que las políticas existentes sobre aranceles y fomento de las exportaciones no estaban generando los resultados deseados. En estos escenarios, una cuestión clave es el modo en que pueden difundirse conocimientos nuevos hasta los niveles más altos de la toma de decisiones. Una explicación relativa a Vietnam: la participación de algunos intermediarios, con relaciones influyentes tanto en la comunidad investigadora como en la política, facilita la transferencia de conocimientos.

Influencia en los sistemas de decisión. Atribuimos aquí influencia de manera provisional; en las complicaciones de las discusiones y los resultados, casi nunca es fácil especificar con certeza cuánta investigación ha afectado a los procesos políticos. En Vietnam fue especialmente difícil. Con todo, hay indicios de que los políticos tuvieron en cuenta datos de las investigaciones —y que estos hallazgos se reflejaron en determinadas decisiones políticas. En cierta medida, al menos, parece que en los cambiantes procedimientos de la elaboración política vietnamita se adoptaron los métodos de las decisiones y los análisis políticos basados en hechos.

invariablemente sólo una de las fuerzas que afectan a los resultados políticos; la atribución de causas a los efectos probablemente se basará en conjeturas salvo en casos excepcionales. (Éste es un terreno en el que por lo general es más fácil «demostrar» la influencia negativa no visible de una serie de investigaciones o de una acción o política dadas.) Aun así, como ponen de manifiesto las pruebas de las páginas siguientes, algunas veces es posible localizar los efectos de la investigación en los debates y los resultados políticos. A veces, las pruebas son sorprendentemente simples: una aserción de la propia comunidad política en el sentido de que las conclusiones de las investigaciones, bien transmitidas, parecen haber abierto mentes —si no las han cambiado— y favorecido la toma de mejores decisiones.

Sistemas y receptividad

Los expertos en administración pública y procesos políticos han inventado una impresionante diversidad de tipos de clasificación para describir cómo se toman y se hacen cumplir las decisiones gubernamentales. Para los fines prácticos de vincular la investigación a la política, he aquí un esquema analítico que ha resultado útil a los políticos e investigadores:

Los sistemas de decisiones rutinarias se centran en emparejar y adaptar repertorios políticos y programas a las demandas emergentes. Hay escaso debate sobre diseño político global y ninguno sobre principios u objetivos fundamentales subyacentes.

Los sistemas de decisiones incrementales (por adiciones repetidas) debatirán opciones y valores sobre cuestiones seleccionadas a medida que aparezcan en la agenda política. No obstante, estos sistemas rara vez profundizan más en las opciones si pueden evitarlas. Y siempre que es posible eluden los nuevos exámenes de asuntos que abarcan la totalidad del horizonte político. Avanzan con cuidado, a pasos cortos.

Los sistemas de decisiones fundamentales comprenden reconsideraciones concienzudas e incluso radicales sobre políticas y estrategias —sobre todo cuando las autoridades quieren expresar un cambio revolucionario radical. Un ejemplo que viene al caso es el primer gobierno post-apartheid elegido libremente en Sudáfrica. Estos sis-

temas son relativamente raros, pero ofrecen oportunidades excepcionales a los investigadores provistos de consejos convincentes y oportunos.

Desde luego, éste no es el único esquema de categorías disponible. Otra taxonomía común y similar divide la actuación del gobierno con arreglo a su estilo global: de transacción, de transición o de transformación. En todos estos esquemas, no obstante, la verdad a recordar es que ningún gobierno representa ninguna de estas categorías en su estado puro —o cuando menos no por mucho tiempo: la mayoría de los gobiernos muestran más de un estilo a medida que aparecen y desaparecen demandas, personalidades y prioridades. Los sistemas de decisiones fundamentales, por ejemplo, a menudo van seguidos de fases más tranquilas de consolidación y puesta en práctica incremental. Los estilos pueden fundirse y transformarse, a veces a una velocidad sorprendente.

En las investigaciones políticas, lo que importa es que el estilo dominante del gobierno —los rasgos del sistema de decisiones que predomina en un momento determinado— tendrá repercusiones para la dinámica investigaciones-política.

Los sistemas de decisiones rutinarias se verán atraídos por datos, análisis y preceptos que refuercen o modifiquen sólo ligeramente preferencias y rutinas políticas preexistentes. Por lo común, son resistentes a la investigación que pone explícitamente en entredicho sus supuestos y creencias fundacionales.

Los sistemas de decisiones incrementales considerarán propuestas políticas que identifiquen alternativas y compromisos para resolver problemas que ya se hallan en la agenda. Por lo general, no darán buena acogida al replanteamiento sistemático de la política existente o de la sabiduría tradicional. Quieren abordar cualquier idea grande trocito a trocito.

Los sistemas de decisiones fundamentales estarán mucho más abiertos a la investigación y al debate que pongan en tela de juicio la lógica y los supuestos de valor de las políticas existentes —en especial si el sistema ya está comprometido a anular esas políticas. Normalmente, también están más preparados para reexaminar el conjunto de la agenda política, no sólo para reparar elementos de ella.

Si estas caracterizaciones son realistas, se saca forzosamente una conclusión sobrecogedora. Dado que, en la mayoría de los países,

la mayor parte de la elaboración política es rutinaria o incremental (y casi nunca fundamental), casi todos los regímenes políticos presentarán una tendencia intrínseca contraria a adoptar hallazgos de investigación innovadores. Los rutinistas prefieren información que refuerce opiniones y expectativas formadas previamente; los incrementalistas sólo quieren saber qué les permitirá superar otro día (o la controversia). Así pues, no deberíamos escandalizarnos cuando los políticos manifiestan —como hacen a menudo— que en el desarrollo normal de sus funciones no consideran que la investigación «sobre grandes preguntas» sea tan provechosa. En general, éstas no son las preguntas que quieren ser respondidas... ni siquiera formuladas.

De esta conclusión se deducen algunos corolarios. Primero, es natural que los investigadores del desarrollo esperen, entre los políticos, resistencia al asesoramiento que amenace con debilitar supuestos de larga historia. Segundo, los investigadores deben, no obstante, organizar y transmitir conocimiento nuevo a fin de influir incluso en decisiones rutinarias e incrementales (pues éstas son las que normalmente prefieren tomar los políticos). Y tercero, los investigadores tienen que asignarse a sí mismos la labor a largo plazo de construcción de capacidad, ampliación de horizontes y mejora del sistema. La difusión lenta de enfoques buenos y útiles entre la comunidad política pondrá a prueba la paciencia de los investigadores, pero quizá tenga su compensación a medida que se abran las mentes y cambien las actitudes.

El contexto cuenta

La mayoría de los investigadores que pretenden influir en la política seguramente esperan encontrarse con una cierta reticencia institucional. Salvo cuando están intentando gestionar una transición política o alguna crisis (sobre todo si es una crisis económica), por lo común los dirigentes del gobierno no solicitan espontáneamente consejos de la comunidad investigadora; en general, no tienen avidez por descubrir problemas nuevos —ni reciben de buen grado soluciones inquietantes. Para conseguir influencia, los investigadores (y sus aliados en la elaboración política) han de idear estrategias apropiadas al contexto político en el que trabajan.

La confección de estrategias comienza con un estudio detallado de la receptividad del gobierno a la investigación propuesta. Y aquí el estudio del IDRC de 23 casos sobre investigación para la política ha generado una provechosa orientación. El estudio sacó a la luz cinco contextos políticos/de-las-políticas distintos —cada uno de ellos con un enfoque estratégico específico de investigadores que querían introducir el conocimiento en la esfera política. En resumen, los gobiernos y las comunidades políticas suelen encuadrarse en estas cinco categorías reconocibles de interacción.

1. Petición clara del gobierno

En este contexto favorecedor, los políticos quieren conocimiento y están preparados para obrar en consecuencia. También poseen la capacidad de recibir y entender consejos políticos basados en la investigación cuando se ofrecen, y aplicarlos en la práctica a los problemas que tienen delante. Los investigadores tienen la ventana política abierta. Para que la eficacia de su contribución sea máxima, necesitan haber creado relaciones de confianza con los encargados de tomar decisiones así como haber adquirido cierta fama gracias a que brindan conocimientos oportunos y fiables.

La probabilidad de ejercer influencia en un contexto así es elevada. Funcionan ya los hábitos y patrones de comunicación, la capacidad política es suficiente, y los políticos muestran un sano apetito de información y recomendaciones relativas a la investigación.

2. Interés del gobierno en la investigación, pero ausencia de liderazgo

En este contexto, la ventana de la influencia sólo está abierta a medias. Las autoridades gubernamentales conocen bien la cuestión política destacada y la consideran importante. Sin embargo, faltan las estructuras para poner en práctica recomendaciones derivadas de la investigación. Los políticos no han tomado (aún) la iniciativa para decidir qué hacer, y no es perceptible ningún proceso de toma de decisiones.

Circunstancias como éstas exigen un liderazgo de los propios investigadores —empezando con una cuidadosa atención a la comunicación entre las comunidades investigadora y política. La experiencia pone de manifiesto que los investigadores, al compro-

meter activamente a los políticos, pueden impulsar la transmisión de investigaciones pertinentes al discurso político. No obstante, estas circunstancias también demuestran que el interés gubernamental por sí mismo no garantiza que las investigaciones influyan realmente en las acciones o las decisiones políticas. Para ejercer influencia, la investigación precisa un plan de puesta en práctica —o, entre los políticos, un paladín dispuesto a poner la investigación a trabajar.

3. Interés del gobierno en la investigación, pero con un déficit de capacidad

De nuevo la ventana para la influencia de la investigación está entreabierta. Los dirigentes de la comunidad política reconocen la importancia del problema; tal vez ya lo hayan abordado en fases preliminares. Quizá también hayan manifestado públicamente el valor potencial de la investigación. Pero no han invertido los recursos necesarios para poder adoptarla o ponerla en práctica —porque no hay recursos disponibles, o porque se ha considerado que había otras prioridades políticas más urgentes que han absorbido esa disponibilidad. En tales condiciones, por lo general los vínculos entre la investigación y los procesos de decisión son débiles. En consecuencia, los investigadores se enfrentan a un desafío doble: han de ayudar a crear capacidad para la transformación de los conocimientos derivados de la investigación en acciones y medidas políticas; y deben intentar que el problema ascienda en los niveles de prioridades para la toma de decisiones. Ciertos estudios de caso han identificado estrategias eficaces para afrontar ambos retos de forma satisfactoria.

4. Un problema nuevo o emergente moviliza la investigación, pero no a los políticos

Para los investigadores, este escenario ha resultado tanto familiar como frustrante. Impulsados por una pregunta nueva e intrigante, o por la prometedora aparición de nuevas respuestas, los investigadores logran importantes progresos en la solución de cierto problema ligado al desarrollo. Sin embargo, los políticos permanecen indiferentes o reacios a la investigación o sus promesas. Es posible que simplemente el asunto no convenza a la comunidad política

de que es algo merecedor de atención. O acaso provoque una controversia inoportuna o ponga en peligro algún derecho adquirido. Y si los beneficiarios potenciales de la investigación —personas a quienes favorecería su puesta en práctica— no se enteran de su existencia, la propia investigación seguramente carecerá de respaldo político.

Esto acaba siendo un entorno político de alto riesgo para los investigadores y su trabajo, contexto que se repite en todo el mundo de la investigación. Un número considerable de nuestros 23 casos se encontraron con esta clase de receptividad gubernamental, sobre todo en sus fases tempranas. En algunos de ellos, los investigadores consiguieron abrir la ventana política y atraer la atención de los encargados de tomar decisiones; en otros, fracasaron y la ventana se cerró de golpe. Las posibilidades de éxito mejoran cuando los investigadores y quienes les apoyan aplican estrategias hábiles de defensa de la idea, de comunicación y de educación —en el seno de la propia comunidad política y más allá de ésta.

5. El gobierno trata la investigación con desinterés u hostilidad

Aquí la ventana de la influencia está cerrada a cal y canto. Los políticos tienen otras prioridades; o puede que incluso sean hostiles a las cuestiones o las aportaciones disponibles gracias a los estudios. (En nuestros casos no observamos ninguna hostilidad gubernamental explícita. Sin embargo, la línea entre la indiferencia deliberada, metódica, y la hostilidad manifiesta es prácticamente imperceptible.) Cuando los políticos no muestran receptividad alguna ante la investigación, cabe decir que los investigadores se adelantan a su época. Tampoco debería sorprender del todo si las investigaciones innovadoras (o afortunadas) de vez en cuando llegan a una conclusión mucho antes de que los políticos estén preparados para afrontar sus repercusiones. En cualquier caso, los implicados en investigación para el desarrollo deben armarse de paciencia, determinación —y un reconocimiento perspicaz de que atraer el interés de los políticos pueden exigir una persuasión larga y sistemática. También vale la pena señalar que en política, como en ciencia, las cosas no siempre son iguales. Las actitudes evolucionan, las preferencias cambian, surgen nuevas necesidades, se reestructuran prioridades, los gobiernos adquieren nuevos liderazgos. Se abren ventanas.

Resumiendo, la política y la investigación se influyen recíprocamente en una interacción dinámica, lo que supone oportunidades y restricciones para investigadores y políticos. El significado de la propia influencia es variable y específico del contexto. Además de afectar a políticas concretas, la investigación puede ampliar las capacidades políticas, ensanchar los horizontes y modificar la naturaleza de los sistemas de elaboración. De hecho, la influencia a menudo se revela sólo al cabo de los años; los efectos más duraderos de las investigaciones tal vez tengan más que ver con una mejor calidad de la gobernación que con los resultados de discusiones políticas individuales o con decisiones gubernamentales.

La influencia de la investigación estará determinada sólo parcialmente por la solidez de los hallazgos o la capacidad lógica del investigador. Buena parte dependerá de la naturaleza del sistema de decisiones en el que el estudio se lleva a cabo y se divulga, sea la elaboración política sobre todo rutinaria o incremental (lo que equivale a decir prudentemente conservadora) o más radicalmente fundamental en sus planteamientos sobre la sabiduría tradicional y las ideas novedosas.

Y está por fin la cuestión de la receptividad: que la comunidad política esté activamente abierta a los consejos de los investigadores, que se muestre indiferente o ajena, o que esté efectivamente cerrada a toda intervención de la investigación en los debates políticos.

Lo que la experiencia sí demuestra, no obstante, es que cada una de esas clases de receptividad requiere estrategias definibles mediante las cuales los investigadores, y los defensores de las investigaciones, puedan maximizar sus perspectivas para influir en las políticas públicas y acciones relativas al desarrollo. La influencia política es sin duda un fenómeno complicado. Pero no todo es azar y circunstancias. Los investigadores pueden diseñar, realizar y hacer público su trabajo para lograr el mejor efecto en la política y la acción. Éste es el tema del siguiente capítulo: una descripción de lo que funciona y lo que no funciona basada en una evaluación de casi dos docenas de casos en más de 20 países en desarrollo.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

III. LO QUE FUNCIONA, LO QUE NO FUNCIONA

La investigación para el desarrollo interacciona, a lo largo del tiempo, con su contexto político/de las políticas, pudiéndose una y otro afectar mutuamente. De todas maneras, los investigadores y quienes les respaldan han de trabajar en el contexto que se presenta. Aunque se propongan ambiciosamente alterar el modo en que se decide y lleva a cabo la política pública, los investigadores representarán a lo sumo una proporción modesta del conjunto de fuerzas que intervienen en un proceso político. La naturaleza de la economía y la sociedad, las características de los líderes gubernamentales, las presiones y tensiones de la continuidad y el cambio políticos... todo ejerce poderosas influencias en la realización y los resultados de la elaboración política.

Lo cual equivale a decir que los investigadores para el desarrollo probablemente potenciarán al máximo su influencia política diseñando y llevando a cabo investigaciones —y comunicando los resultados a la comunidad política— que encajen en el contexto político/de las políticas que les rodea. Sin embargo, para hacer esto no hay una táctica sencilla; para ejercer influencia no hay instrucciones multiuso. Los contextos son demasiado complicados, y demasiado cambiantes, para poder ser abordados con enfoques fáciles.

En concreto, la receptividad de la comunidad política ante el asesoramiento de los investigadores cambia con frecuencia a medida que se va revelando el estudio. A veces, los políticos que en otro tiempo desdeñaron la investigación se vuelven más sensibles o dejan el cargo. En ocasiones, las corrientes de cambio fluyen en contra de las investigaciones, y una perspectiva temprana de influencia termina frustrada. Y otras veces la propia investigación afecta a la receptividad, conven-

ciendo a los incrédulos encargados de tomar decisiones de que, al fin y al cabo, los estudios han brindado respuestas útiles.

El capítulo anterior estableció cinco categorías reconocibles de interacción política-investigaciones. Ahora el análisis se ocupa del testimonio de los casos y de algunas de las estrategias que han incrementado la influencia ejercida por la investigación en la política y la acción ligadas al desarrollo.

Petición clara del gobierno

El investigador disfruta de una ventaja única cada vez que los responsables de tomar decisiones manifiestan un interés real y específico en recibir información u orientación relativas a la labor investigadora. En estos casos, los políticos sienten una necesidad concreta de asesoramiento, cuentan con capacidad para aplicarlo y ejercen la autoridad para disponer su puesta en práctica. En estas situaciones, los investigadores se ahorran tener que elaborar justificaciones de la idea ni detalles de presentación. Si los que toman decisiones necesitan instrucciones sobre política expansiva, las pedirán; si tan sólo quieren datos nuevos, los solicitarán. Los políticos ya han llegado a la conclusión de que el asunto es importante, de que ha llegado el momento de tomar la decisión, y de que el consejo del investigador es digno de crédito.

Confianza: éste es el activo estratégico más decisivo del investigador cuando es fuerte la demanda gubernamental de estudios. La mera existencia de esta demanda casi siempre indica que los investigadores han creado relaciones perdurables en la comunidad política. Para cuando los máximos responsables de tomar decisiones piden asesoramiento a los investigadores, éstos por lo general ya tienen fama de fiables; los políticos los consideran personas que pueden ofrecer resultados de gran calidad de manera oportuna y comprensible. Normalmente, esta inversión estratégica en la generación de confianza entre los políticos contribuye a crear la demanda de investigación que desemboca en la influencia.

Curiosamente, la demanda política de investigaciones puede surgir en dos circunstancias aparentemente opuestas: cuando el tema de la investigación es viejo y conocido, y cuando las cuestiones son nuevas y aún no se conocen bien.

Compromiso con políticos en Senegal

La posibilidad de influir en la política puede presentarse con asombrosa rapidez cuando un gobierno reconoce que necesita con urgencia consejos basados en investigaciones. Los investigadores preparados y sensibles pueden aprovechar este momento con efectos espectaculares —tal como descubrió en Senegal un equipo de economistas.

Pese a ser considerado uno de los países más pobres del mundo, Senegal ha logrado considerables avances económicos gracias a decisiones políticas tomadas en años anteriores. El crecimiento anual del PIB era en promedio del 5%, y la inflación había bajado notablemente. No obstante, las cifras de pobres seguían subiendo: según un estudio de 2001, el índice de pobreza rural era del 80%. Para abordar estos escandalosos niveles de pobreza, en 2000 el IDRC eligió al Centre de Recherches Économiques (CREA) de Senegal para que dirigiera un programa conocido como MIMAP —por Micro Impacts of Macroeconomic Adjustment Policies, Microimpactos de las Políticas de Ajuste y Macroeconómicas. El MIMAP se centra en una cuestión simple: ¿Cómo afectan las políticas macroeconómicas a los pobres en sus familias y comunidades? Para responder a esta pregunta, los investigadores deben ahondar en las complejidades que hay en el origen de la pobreza persistente.

En Senegal, el MIMAP (uno de entre una docena de proyectos MIMAP en Asia y África) apenas tenía tres meses de vida cuando el gobierno pidió al CREA que ayudara a desarrollar su Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP, Poverty Reduction Strategy Paper), exigido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los países que reúnen los requisitos para una rebaja especial de la deuda. El PRSP especifica cómo un gobierno planea utilizar fondos recientemente disponibles para reducir la pobreza; el solapamiento con el MIMAP del CREA era inequívoco.

Y los competentes economistas del CREA estaban listos para el desafío. Algunos ya tenían fama de fiables en la comunidad política; varios habían adquirido experiencia en la administración pública. La coincidencia había juntado el proyecto del PRSP con la investigación del MINAP. Una gran flexibilidad permitió a los investigadores aprovechar la oportunidad.

La colaboración favoreció a los investigadores y los políticos. El gobierno elaboró satisfactoriamente un PRSP, una estrategia concebida no por extranjeros sino por un consenso senegalés de diversas ONG y las comunidades académica, comercial y política: esta propiedad nacional facilitó la puesta en práctica. Al mismo tiempo, los investigadores trabajaron con el atento apoyo del gobierno y se ganaron un respeto añadido entre los políticos.

El caso también subraya una observación común en esta clase de episodios: las investigaciones pueden tener su máxima influencia cuando responden a las presiones económicas y los plazos afrontados por los políticos. Si no intervienen otros factores, las necesidades económicas conducen a los políticos con más fuerza hacia el consejo de los investigadores.

En el gobierno, las cuestiones familiares, recurrentes, suelen estar institucionalizadas: el curso para su puesta en práctica es claro, se designan departamentos u organismos a tal efecto, y a menudo se toman decisiones de alto nivel. Ahora se trata sobre todo de cómo actuar, no de si actuar.

Un buen ejemplo: cuando el gobierno de Senegal decidió elaborar un exhaustivo Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP), recurrió a una organización senegalesa de investigación económica en busca de ayuda. Fue una decisión crucial; redactar el borrador del PRSP era un requisito urgente para conseguir la reducción de la deuda a través de bancos multilaterales del desarrollo. Dio la casualidad que el grupo investigador (respaldado por el IDRC) ya había emprendido un análisis a gran escala de la pobreza en Senegal, y estaba en buenas condiciones para integrar su propio estudio en el proceso político del PRSP. Y, lo que es aún mejor, el equipo de investigación había adquirido cierta fama gracias a los contactos del jefe del grupo con funcionarios del gobierno. La labor de preparar el PRSP fortaleció tanto la reputación como las relaciones. Se creó confianza, de la que resultó la influencia.

Por otro lado, la súbita aparición de un desafío político desconocido e incluso alarmante puede generar una demanda de asesoramiento investigador del mismo calibre. Los enigmas ligados a la regulación y al fomento de las tecnologías de la información y la comunicación (ICT) han impulsado a gobiernos de casi de todas partes a solicitar asesoramiento sobre cómo hacer realidad las ventajas de estos sistemas nuevos. En sitios tan diferentes como Nepal y Mozambique, las autoridades gubernamentales han reconocido lo poco que saben sobre las repercusiones de las ICT en el desarrollo —y han pedido la ayuda de investigadores. En Nepal y en toda África, la novedad de las ICT originó una colaboración estrecha y duradera entre investigadores y gobiernos.

Interés del gobierno en la investigación, pero ausencia de liderazgo

Aquí nos enfrentamos a una cuestión muy conocida (al menos en apariencia) por los que toman decisiones en el gobierno, quienes reconocen que aquella tiene repercusiones en la política pú-

blica. Sin embargo, no hay en juego un proceso claro de toma de decisiones, y el gobierno aún no está tomando la iniciativa para determinar qué hacer. En esta situación, hay una necesidad —y una oportunidad— para que los miembros del proyecto de investigación asuman el liderazgo. El equipo de investigación afronta dos consideraciones fundamentales: comunicación con los encargados de tomar decisiones, y fortalecimiento de las estructuras institucionales disponibles para poner en práctica las recomendaciones o las consecuencias derivadas del estudio. La comunicación puede inspirar y alentar las decisiones y las acciones. Al mismo tiempo, si no existe ningún sistema para poner en práctica las recomendaciones propuestas, quizá nunca se pueda actuar sobre los hallazgos.

El caso del Proyecto de Intervenciones Sanitarias Esenciales en Tanzania (TEHIP, Tanzania Essential Health Interventions Project) es instructivo. Los investigadores del TEHIP, en estrecha colaboración con trabajadores sanitarios locales y habitantes de zonas rurales, estaban evaluando las verdaderas necesidades de servicios sanitarios de las personas en sus propias familias. Ahora el desafío era diseñar y ejecutar un programa mediante la institucionalización de enfoques del TEHIP en el seno del Ministerio de Sanidad. Una falta de coordinación entre los distintos participantes del sector sanitario dio lugar a una ralentización del proyecto tras su fase piloto. El progreso práctico empezó a trascender sólo al cabo de meses de labor preparatoria que implicó a investigadores, entidades financieras internacionales y autoridades del gobierno.

En las Filipinas se ha llevado a cabo un amplio estudio sobre la pobreza como parte de un proyecto multinacional de investigación conocido como MIMAP —por Micro Impact of Macroeconomic and Adjustment Policies, Oriente Medio y Macroeconómicas. Uno de los primeros resultados, la necesidad de incrementar e institucionalizar el control de la pobreza a fin de abordar el desequilibrio que supone, fue articulado por investigadores del MIMAP. Su trabajo llegó a oídos de los políticos. Pero de nuevo, igual que en el TEHIP, el reto estaba en proponer acciones más allá del plano local y crear un sistema de control de la pobreza a escala nacional. Se hizo evidente que tanto el liderazgo del gobierno como la puesta en práctica tenían que corresponder a las realidades de la descen-

tralización gubernamental en las Filipinas (factor que trataremos directamente en el capítulo 4).

Por otro lado, el MIMAP de Bangladesh brinda un ejemplo de institucionalización satisfactoria de actividades investigadoras en organismos nacionales gubernamentales. El personal del proyecto trabajó desde el principio para enseñar a funcionarios de la Oficina de Estadística y la Comisión Nacional de Planificación a utilizar herramientas de análisis del MIMAP, con lo que la puesta en práctica del proyecto tenía funcionarios propios. Además la sincronización fue fortuita: el personal de uno de estos organismos gubernamentales de Bangladesh también estuvo implicado en el diseño de un plan de desarrollo económico nacional, amén del PRSP del país, y para redactar estos documentos se recurrió a las investigaciones del MIMAP. La investigación ejerció influencia gracias a la atención cuidadosa a la comunicación con funcionarios del gobierno y a la labor de introducción del propio estudio en el proceso político.

Estos y otros casos confirman que el interés del gobierno en las investigaciones no es en sí mismo una garantía de influencia de éstas. Cuando es evidente el interés oficial pero falta liderazgo para la puesta en práctica, el equipo de investigación acaso necesite cultivar ese liderazgo mediante la cooperación con personas relevantes en la toma de decisiones —procurando formación, por ejemplo, junto con información política pertinente y oportuna.

Interés del gobierno en la investigación, pero con un déficit de capacidad

A veces no hay discusión alguna sobre el hecho de que un tema concreto de investigación es también una cuestión política importante. Los funcionarios gubernamentales pueden incluso aceptar, en principio, la sensatez de decisiones y puestas en práctica tempranas. En la práctica, no obstante, la acción se encuentra con el obstáculo de la falta de capacidad al verse relegada por otras prioridades políticas. En este contexto, antes que todo, los participantes en el estudio deben ocuparse de incrementar las capacidades investigadoras del gobierno, así como de impulsar el asunto hacia arriba en la lista de prioridades a la que se enfrentan los políticos. Por lo general, es prematuro plantearse la puesta en práctica de investiga-

ciones mientras el entorno político todavía muestra una grave falta de capacidad, o mientras la propia cuestión no ha sido aceptada como prioridad urgente en el seno de la comunidad política.

Es posible superar estas circunstancias, como lo demuestran nuestros casos del programa del Desarrollo de la Gestión Medioambiental en Ucrania (EMDU, Environmental Management Development in the Ukraine). Se admitía comúnmente que el río Dniéper era crucial para el desarrollo económico de Ucrania: ha sido calificado como el alma del país. También todo el mundo admitía que el elevado grado de contaminación del Dniéper era un problema preocupante. Antes de que comenzara el proyecto financiado por el IDRC, investigadores locales habían llevado a cabo estudios sobre la calidad del agua durante años. Aun así, las investigaciones estaban crónicamente infradotadas y las tecnologías habían quedado obsoletas. El nuevo proyecto del IDRC tomó medidas para corregir estas deficiencias. Defendió enérgicamente el uso de tecnologías avanzadas y de bajo coste para analizar el agua, y trazó planes para incorporar datos y pruebas a la elaboración política sobre la gestión del agua. El equipo del proyecto también trabajó con funcionarios gubernamentales sobre la utilización de pruebas y datos en la toma de decisiones, lo que inspiró un cambio tanto en las actitudes como en la técnica de dirección.

De todos modos, construir capacidad era sólo parte de la historia. De modo significativo, los investigadores también trabajaron en la creación de apoyo popular al proyecto entre el gran público —apoyo que solía atraer y mantener la atención de los políticos en las investigaciones. Las sinergias en la estrategia del proyecto eran obvias: la introducción de tecnologías de bajo coste y procesos de toma de decisiones más productivos estimuló la adopción y la puesta en práctica, al tiempo que la educación y la defensa pública de la idea infundían energía política en el control de la contaminación del Dniéper como prioridad política digna del esfuerzo realizado. Los investigadores pueden remediar simultáneamente un déficit de capacidad en el gobierno (haciendo que la acción sea más fácil) mientras subrayan los rasgos políticos sobresalientes de un problema (haciendo que la acción sea más convincente).

Un problema nuevo o emergente moviliza la investigación, pero no a los políticos

Este contexto se define por una indiferencia casi total entre los políticos del país ante un asunto de importancia nueva o creciente para los investigadores. La cuestión simplemente no ha conseguido movilizar el escrutinio oficial ni el interés político —y ha despertado poca o ninguna atracción entre el público. Aunque ciertos integrantes del gobierno estén al corriente del asunto o de su importancia, puede que sea polémico o carezca del respaldo financiero de una circunscripción política clave.

Los investigadores que intentan conseguir influencia política en tales circunstancias han de seguir una estrategia que se divide en tres partes. Primero, armar y consolidar una agenda de investigación clara —que incluya asesoramiento político basado en pruebas que merezca la pena tener en cuenta. Segundo, poner en práctica un plan coherente de defensa de la idea que transmita la investigación y su importancia a los encargados de tomar decisiones en el seno de la comunidad política. Y tercero, estimular interés popular en el asunto y en los planteamientos políticos que se proponen. Las tres partes de la estrategia funcionan conjuntamente. Generar asesoramiento oportuno y políticamente pertinente, empaquetado de una manera digerible para los políticos, es el primer paso fundamental para despertar su atención. La defensa efectiva de la idea sirve para salvar la distancia entre información y decisión. Y la difusión pública —en especial entre circunscripciones con intereses directos en la cuestión y capaces de ejercer su propia influencia en los políticos— ayuda a transformar la indiferencia oficial en deliberación y acción atentas.

Este último punto es crítico. Cuando los funcionarios gubernamentales y las élites políticas no muestran interés en una cuestión que ha movilizado a los investigadores, muy a menudo la solución es compartir descubrimientos y recetas políticas con públicos diversos que tienen intereses en el resultado político. En una situación ideal, las comunidades están comprometidas con la investigación casi desde el principio; como consecuencia de ello, sus miembros comprenden las repercusiones de los estudios y están preparados para aplicar sus esfuerzos en favor de la acción gubernamental.

Como sucede en otros contextos, los investigadores que luchan contra la indiferencia de los políticos quizá tengan que contribuir directamente a la creación de capacidad —para facilitar el análisis y la puesta en práctica. No obstante, aquí por lo general las cuestiones institucionales son menos importantes que el simple acto de poner el problema sobre la mesa. En este entorno, las posibilidades de fracasar son altas, pero el riesgo no es razón para no actuar. Se pueden lograr éxitos.

De esta manera se puede aprender mucho de lo que cabría denominar el fracaso instructivo de ciertos investigadores apremiados en Guatemala. En ese proyecto (respaldado por el IDRC y una organización maya), el objetivo general era apoyar reformas educativas en pueblos indígenas, sobre todo concernientes a las niñas. Pero entonces no era prioridad del gobierno centrarse en diferencias étnicas y de género en lo relativo a los gastos educacionales; el país estaba experimentando una gran agitación política y económica, recuperándose de un largo conflicto causante de gran división, y los responsables del gobierno estaban concentrándose más en crear unidad que en reconocer diversidad y necesidades especiales. Ésta era una circunstancia esencial que el equipo de investigación debía reconocer. Sin abordar ese hecho político central, el mensaje de los investigadores parecía condenado a fracasar —por contundente que fuera su justificación, por cuidadosa que fuera su sincronización, por meticulosos que fueran a la hora de establecer contacto con los políticos adecuados. El caso es elocuente porque revela la implacabilidad de la indiferencia gubernamental incluso ante el asesoramiento constructivo —y el coste de malinterpretar el entorno político cuando se idea y lleva a cabo investigación ligada a la política.

De iniciativas de investigación más satisfactorias surgen experiencias más afortunadas. En la India, la Sociedad de Investigación e Iniciativas sobre Tecnologías Sostenibles e instituciones (SRISTI, Society for Research and Initiatives for Sustainable Technologies and Institutions) ha documentado y divulgado más de 10.000 innovaciones y prácticas tradicionales rurales en el sector agrícola indio. Pero la SRISTI también ha creado conciencia entre los políticos y ha institucionalizado sus actividades a través de estructuras gubernamentales. Ha acumulado datos convincentes, adaptado sus peticio-

nes a los encargados concretos de tomar decisiones, y creado con dinamismo oportunidades de conexión entre funcionarios gubernamentales y personal del proyecto. Las autoridades públicas, antaño indiferentes, se vuelven aliadas y defensoras del trabajo de la SRISTI.

Asimismo, investigadores del Perú costero (trabajando en apoyo de una ONG local con financiación del IDRC) ayudaron a presionar a las autoridades del gobierno y a la industria privada para que iniciara una limpieza medioambiental, a gran escala, de los daños causados por los desechos de las minas de cobre. La ONG llevó a cabo estudios sobre los problemas, estableció relaciones con funcionarios y miembros de la comunidad y divulgó ampliamente sus problemas. Los investigadores también fueron capaces de despertar el interés de un tribunal internacional en el asunto —lo que se tradujo en un informe que condenaba tanto a la empresa responsable como el poco rigor del gobierno a la hora de hacer cumplir las leyes medioambientales. Otra vez la misma lección: ante la indiferencia del gobierno, las investigaciones sólidas han de ser complementadas por una defensa intensa y continuada en la comunidad política junto con una activa movilización de la opinión pública nacional y local.

El gobierno trata la investigación con desinterés u hostilidad

En este entorno, los políticos se resisten activamente a escuchar consejos ligados a la investigación, y de hecho pueden mostrarse hostiles ante el asunto. O bien la investigación ha llegado a los políticos mucho antes de que estén preparados para escuchar, o bien los políticos del momento son por principio contrarios a cualquier cosa que la investigación les pueda ofrecer. En estas circunstancias, un equipo de investigación debe dejar clara su determinación así como reconocer con claridad desde el principio que el proyecto tiene pocas probabilidades de influir políticamente. Aun así, a veces lo máximo que cabe esperar es que, con tiempo y entereza, los investigadores puedan sobrevivir a la resistencia política y, a la larga, ser escuchados de forma más cordial.

Perú también procura un buen ejemplo —esta vez en un proyecto de investigación que explora los efectos de la extracción mi-

nera a gran altura en la salud. Comúnmente se acepta que, aunque vivir en zonas altas puede ser físicamente exigente, con el tiempo la gente se adapta y los efectos adversos de cualquier ocupación son relativamente los mismos en zonas altas y bajas. Contradiciendo esta reconfortante creencia, los investigadores observaron que las minas artesanales, a pequeña escala, del Perú andino perjudicaban la salud de los mineros y sus familias mucho más que las situadas en cotas más bajas. El Ministerio de Sanidad (igual que la industria minera) fue muy poco receptivo ante estos resultados. Además, muchas de las comunidades mineras compartían la idea tradicional de adaptación a las zonas altas, por lo que había pocas posibilidades (al menos a corto plazo) de organizar activismo público en apoyo de un cambio político que se tradujera en mayor protección de la salud. Cualquier posibilidad de influencia política temprana se vio posteriormente obstaculizada mientras el Perú, como otros países sudamericanos, experimentaba importantes cambios económico-políticos, entre ellos la liberalización del mercado de trabajo y la privatización de empresas estatales, que han tendido a debilitar el sindicato de mineros que se mostraba activo ante la cuestión.

Resumen

El hecho de que un proyecto de investigación para el desarrollo influya en la política pública depende decisivamente (aunque no sólo) del contexto espacial y temporal. Es más fácil conseguir influencia cuando la receptividad de los políticos ante las investigaciones es elevada y cuando su capacidad para llevarlas a la práctica es suficiente. Si la receptividad es mínima y la capacidad adaptativa es débil, influir cuesta mucho más.

De todos modos, lo que nos revelan los casos es más complicado que eso —y más esperanzador. En realidad, de estos estudios se sacan dos conclusiones notables. La primera es que la investigación podría influir en las decisiones políticas incluso cuando la receptividad inicial parece poco prometedora. Los investigadores pueden maximizar su influencia en casi cualquier circunstancia si llevan a cabo su trabajo, y comunican sus resultados a los responsables de tomar decisiones y al público, con arreglo a una estrategia

coherente y adecuada al contexto. La segunda conclusión ineludible es que las cosas cambian, tanto en la investigación como en la elaboración política. Los proyectos pueden, y deben, adaptarse a sus variables entornos. El contexto político, entretanto, a menudo cambia mientras la investigación está en marcha. En algunos casos, la investigación parece haber transformado el modo de pensar de los políticos —abriendo la comunidad política a la importancia de los estudios, creando confianza entre políticos e investigadores y aumentando la receptividad. Partiendo de las categorías definidas en este capítulo, la tabla 2 presenta los casos según su encaje contextual. En la primera columna aparecen las condiciones al principio de la intervención y en la segunda los cambios ocurridos a lo largo de la duración de cada caso mientras evolucionaba el contexto —debido a la influencia de esos u otros cambios.

Cabe señalar que, entre los proyectos de investigación aquí estudiados, pocos que empezaran en un contexto de receptividad baja o nula terminaron en ese mismo contexto. La mayoría de ellos, como el de la SRISTI en la India y el de las minas de cobre en el Perú costero, a la larga se relacionan con la comunidad política en contextos de una receptividad mayor; en un par de casos, como el de las minas a gran altura en el Perú, no fue así.

Dadas estas variabilidades, las categorías de receptividad no pueden por sí mismas explicar totalmente el grado de influencia que ejerce en última instancia la investigación; no existe una relación lineal perfecta entre receptividad e influencia. Para comprender mejor —y de manera más útil— la dinámica política-investigación, merece la pena explorar algunos otros factores clave en liza, tanto en el contexto de las medidas políticas como en la realización y la comunicación de las investigaciones. Éste es el objetivo del capítulo 4.

Tabla 2
Análisis de 23 estudios de caso según contexto y a lo largo del tiempo

Contexto	Al principio del proyecto	Al final del proyecto
1. Petición clara del gobierno	MIMAP ¹ -Senegal ICT ² Nepal Reforma económica-Vietnam Acacia ³ -Sudáfrica Acacia-Mozambique Acacia-Uganda Acacia-Senegal	MIMAP-Senegal ICT Nepal Reforma económica-Vietnam Acacia-Sudáfrica Acacia-Mozambique Acacia-Uganda Acacia-Senegal AFSSRN ⁴ SRIST ⁵
2. Interés del gobierno en la investigación, pero ausencia de liderazgo	TEHIP ⁶ -Tanzania MIMAP-Bangladesh MIMAP-Filipinas LATN ⁷ G-24 ⁸	TEHIP-Tanzania MIMAP-Bangladesh MIMAP-Filipinas LATN G-24 (24 países) Minas de cobre, Perú Reutilización de aguas grises, Jordania
3. Interés del gobierno en la investigación, pero con un déficit de capacidad	Gestión medioambiental, Ucrania	Gestión medioambiental, Ucrania Arsaal, Líbano ⁹ (local)
4. Un problema nuevo o emergente moviliza la investigación, pero no a los políticos	Minas a gran altura, Perú Minas de cobre, Perú ECAPAPA ¹⁰ Arsaal, Líbano AFSSRN SRIST Reutilización de aguas grises, Jordania, Reforma educativa, Guatemala, Gestión de la demanda de agua, Túnez	
5. El gobierno trata la investigación con desinterés u hostilidad	Irrigación con agua salobre, Siria	Irrigación con agua salobre, Siria, Arsaal, Líbano (nacional) Reforma educativa, Guatemala Gestión de la demanda de agua, Túnez ECAPAPA Minas a gran altura, Perú

1. MIMAP: Microimpactos de las Políticas de Ajuste y Macroeconómicas.

2. ICT: Tecnologías de la influencia y la comunicación.

3. Acacia: Serie de tecnologías de la información y la comunicación para programas de desarrollo.

4. AFSSRN: Red de investigadores de Ciencias Sociales en las Industrias Pesqueras Asiáticas.

5. SRIST: Sociedad de Investigación e Iniciativas sobre Tecnologías Sostenibles e instituciones.

6. TEHIP: Proyecto de Intervenciones Sanitarias Esenciales en Tanzania.

7. LATN: Red Latinoamericana de Política Comercial.

8. G-24: El grupo de 24 países en desarrollo designado por el grupo más amplio de 77 países en desarrollo para representarlos en asuntos relativos a reformas económicas internacionales.

9. Arsaal: Proyecto de Mejora Sostenible de Tierras Poco Rentables en Arsaal, Líbano.

10. ECAPAPA: Programa de África oriental y central para el Análisis de las Políticas agrícolas.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

IV. GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN, APROVECHAMIENTO DE LAS CONTINGENCIAS

Habitualmente, las investigaciones para el desarrollo se llevan a cabo en condiciones difíciles, escasez y a veces peligro personal. La lógica de esta realidad está incrustada en el objetivo del propio estudio, que se realiza para mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas predominantes en los países en desarrollo. Con todo, aun en estas circunstancias inhóspitas, es posible generar investigación que influya en las acciones y las decisiones políticas. Si el diseño, la realización y la comunicación del estudio satisfacen las demandas del contexto político/de las políticas, se puede mejorar realmente la vida de las personas y su modo de ganarse el sustento al tiempo que se fomenta el desarrollo sostenible y democrático.

En el capítulo 3 se describió la interacción dinámica de la investigación para el desarrollo con su contexto político/de las políticas, y se propusieron varios enfoques estratégicos de la investigación. A continuación se exponen detalles prácticos, una serie de recomendaciones empíricas para llevar a cabo investigaciones que tengan efectos.

Cualquier recomendación de esta clase debe comenzar haciendo nuevamente hincapié en una observación que suena muy sencilla: por lo general, gestionar la investigación en un país en desarrollo es difícil. Conseguir equipos e instalaciones necesarios en medio de las carencias; superar incertidumbres de financiación y decepciones; buscar, formar y retener al personal con aptitudes... ante el gestor de la investigación para el desarrollo se presentan inevitablemente todas estas dificultades y muchísimas más.

Ahorro de agua y mejoras políticas en Jordania

En todo Oriente Medio y el norte de África, como en muchas otras regiones, la escasez de agua dulce amenaza la seguridad de los pobres tanto del medio urbano como del rural. La crisis se hace sentir con fuerza en Jordania, donde la urbanización rápida expone a millones de personas a escasez de agua y a suministros alimentarios inciertos. Una parte importante del remedio será una agricultura urbana más productiva gracias al uso de más aguas grises recicladas. Este objetivo inspiró en Jordania un notable conjunto de proyectos de investigación.

Las aguas grises —sobrantes de las duchas, bañeras y fregaderos— constituyen un recurso hídrico infrautilizado pero potencialmente importante. Pueden resultar especialmente valiosas para regar huertos de las ciudades, una fuente crucial de alimentos e ingresos para muchas familias de los países en desarrollo. En Jordania, una serie de proyectos respaldados por el IDRC —cada uno basado en los otros— puso de manifiesto el valor de las aguas grises y dio lugar a cambios políticos cuya finalidad era promover un mayor uso de dichas aguas.

El primer estudio se centró en una recogida de datos en Ammán. Entre otras cosas, se observó que una de cada seis familias se dedicaba a la agricultura urbana, que el 40% de ellas utilizaban aguas grises no tratadas, y que en la actividad agropecuaria urbana no había regulación alguna.

Un segundo proyecto, con palestinos de Cisjordania, evaluó el diseño mejorado de un filtro pequeño y barato de aguas grises fabricado a partir de botellas de plástico recicladas. Este proyecto también abordó cuestiones culturales y religiosas sobre el uso de aguas residuales y logró que jeques locales se comprometieran a aconsejar a la comunidad acerca de las ventajas de utilizar aguas grises.

En un tercer proyecto, CARE Australia ayudó a explorar métodos de conservación de suelo y agua en el sur de Jordania. Una valoración financiada por el IDRC puso de manifiesto cómo el proyecto elevó los ingresos familiares y estimuló la cooperación y la conservación en la comunidad.

Un cuarto proyecto, llevado a cabo en Tafila, sirvió para incrementar la recuperación de aguas grises al tiempo que hacía más fácil y segura la tarea. Estimuló la producción de jabones inocuos para el medio ambiente. Demostró que era posible una irrigación más eficiente y cosechas tolerantes a las aguas grises. Y favoreció cambios políticos para promover una amplia aceptación pública del reciclado de dichas aguas.

El conjunto de los proyectos lograron ejercer influencia en parte porque las autoridades reconocieron la crisis del agua en Jordania y dieron buena acogida a soluciones basadas en investigaciones. De todos modos, los proyectos presentaban otros atributos clave, entre ellos la creación de una sólida red de contactos y comunicaciones entre investigadores, políticos, donantes, ONG y cabezas de familia; la credibilidad de los participantes; y un liderazgo estratégico que pusiera en práctica lecciones aprendidas en proyectos consecutivos. Todas estas cualidades contribuyeron a que las investigaciones ejercieran influencia en la acción y la política nacional.

Retener personal cualificado y activo resulta ser una dificultad de lo más común. En bastantes proyectos respaldados por el IDRC, la confianza de la gente en sí misma y la ambición (y destrezas valoradas adquiridas en esos mismos proyectos) originaron un notable movimiento de personal. No aparecen soluciones mágicas; entre las consabidas medidas preventivas contra el movimiento excesivo de personal se cuentan una contratación cuidadosa seguida de los típicos incentivos y recompensas a las aportaciones productivas ininterrumpidas a la iniciativa investigadora. Sin embargo, otra observación brinda un estímulo añadido: incluso en proyectos con una rotación elevada de personal (entre ellos la SRISTI y la reutilización de aguas grises en Jordania), la continuidad en los niveles de liderazgo posibilitó una influencia política satisfactoria pese a los cambios de personal en otros niveles. Cuando la dirección del equipo investigador se mantiene intacta, se pueden lograr muchas cosas.

Junto a una diligente gestión interna de la propia investigación, de los casos surgen tres recomendaciones operativas críticas. Primero, establecer la intención explícita del proyecto de influir en las acciones y las decisiones políticas. Segundo, crear y mantener redes sólidas para la colaboración en los estudios y la defensa política de los proyectos. Y tercero, idear y ejecutar un programa coherente de comunicación y divulgación —introduciendo sistemáticamente investigación en el proceso político. Veamos cada una de estas recomendaciones por orden.

Establecer la intención de influir

Por regla general, un proyecto de investigación para el desarrollo tendrá más probabilidades de influir en la acción y la política si dicha intención se incluye expresamente entre sus objetivos originales. Aquí la intención no es simplemente un estado de ánimo —si bien un sentimiento compartido de misión puede animar un proyecto largo y dotarle de dirección. La intención es más que esto: es método. La intención inspira las primeras preguntas de la investigación o el experimento. Ayuda a decidir su ritmo y su dirección. Enmarca de manera decisiva el contenido y el vocabulario escogidos para informar de los resul-

tados a la comunidad política y al público. Y, tan importante como cualquier otra consideración, la intención de influir transmite determinación al trabajo de cultivar relaciones duraderas entre investigadores y políticos.

Buena parte de esto quizá parezca evidente a algunos. Como categoría de la investigación aplicada, la investigación para el desarrollo parece emprenderse intrínsecamente para afectar a las políticas públicas e inspirar de algún modo la acción de los gobiernos y otras entidades. Tal vez. No obstante, con frecuencia se produce una desconexión entre la manera en que los investigadores piensan en el estudio y la manera en que piensan en la política. Muy a menudo la influencia es un añadido de última hora al proyecto. Para alcanzar su máximo efecto, debería formar parte del diseño del estudio desde el principio.

Veamos lo siguiente a modo de ejemplo. La LATN —Red Latinoamericana de Política Comercial— fue creada en 1998 como instrumento regional de investigación expresamente encargado de ayudar a los países latinoamericanos a reaccionar ante los problemas económicos globales y entablar negociaciones comerciales. La intención de influir ha definido su misión desde el principio, lo cual ha proporcionado dirección a su funcionamiento a lo largo de los años. Su objetivo, pragmático y permanente, ha sido elaborar investigación políticamente pertinente con el fin de satisfacer las necesidades de los encargados de tomar decisiones en la región.

Los éxitos de la LATN confirman la experiencia de otros también en otro aspecto. La influencia no sólo afecta a una política o un programa concreto sino que va mucho más lejos. Tiene los efectos más a largo plazo de aumentar las capacidades de elaboración política en el gobierno; de ampliar los horizontes políticos con nuevas preguntas y respuestas; y de mejorar los sistemas políticos reforzando los procedimientos de deliberación, toma de decisiones y ejecución. Establecer la intención de influir como elemento explícito de la estrategia de investigación requiere una inversión en estas interacciones más duraderas de la investigación y la política.

Otra cuestión sobre la influencia: en cuanto a declarar la intención, es mejor tarde que nunca. En el sudeste de Asia, el IDRC

asumió un compromiso a largo plazo de respaldo a la Red de Investigadores de Ciencias Sociales en las Industrias Pesqueras Asiáticas (AFSSRN). Haciendo frente a amenazas combinadas de sobre-pesca y degradación medioambiental, la primera misión de la AFSSRN fue fortalecer la capacidad de la región para explorar especialmente las dimensiones económicas y sociales de las industrias pesqueras costeras. La Red tardó varios años en concentrar su atención más nítidamente en la generación de consejos políticos explícitos —años en los que los investigadores de la AFSSRN incrementaron su reputación y sus habilidades colectivas. A medida que crecían sus capacidades para investigar, aplicaban su probada competencia a un nuevo propósito de influir en la política. A su vez, han mejorado la política y la práctica locales.

Crear redes para la investigación y la política

La AFSSRN, la LATN y muchas otras colaboraciones han puesto de manifiesto las diversas y a veces sorprendentes recompensas obtenidas al organizar la investigación en redes de propósito compartido. Las redes pueden corregir los defectos comunes a la investigación en todo el mundo en desarrollo: no sólo la habitual escasez de dinero e instalaciones, sino también el aislamiento y la lejanía que sienten los investigadores al realizar solos su trabajo en países pobres. Los benevolentes efectos multiplicadores de las redes pueden ser espectaculares en su acumulación de recursos, experiencias y descubrimientos. En un universo investigador demasiado fácilmente dominado por los flujos de conocimientos (e influencia) Norte-Sur, las redes habilitan a los habitantes del Sur para crear y compartir su propio conocimiento (e influencia) en la cooperación entre políticos e investigadores.

Las redes más eficaces son las que planifican al principio sus estrategias de influencia. Hacen que la influencia política sea una parte explícita de su programa. Intentan garantizar que todos los interesados participen activamente en las actividades de la red. Consultan mucho, con políticos y otros, la evolución de la agenda investigadora. Prestan cuidadosa atención a las cambiantes necesidades de los políticos. E invierten en la labor innegablemente larga de perseguir de manera cooperativa una causa común.

La LATN, la red de investigadores latinoamericanos de política comercial, ha exhibido muchas de estas cualidades: orientación política expresa y temprana, contratación y compromiso de participantes-investigadores de amplio espectro, y paciente persistencia en la creación de relaciones investigación-política. La LATN, como los científicos sociales de la AFSSRN, también ha mostrado otro rasgo significativo bien que inesperado de las redes satisfactorias: una movilidad fluida de personal entre las comunidades política e investigadora. En Latinoamérica, Asia y África, un gran número de investigadores de talento se han incorporado a la comunidad de elaboración política, mientras que experimentados funcionarios gubernamentales han pasado temporadas dedicados a la investigación y el análisis. Como es lógico, estas convergencias profesionales intensifican muchísimo las relaciones de trabajo entre investigadores y políticos; muy a menudo el político y el investigador son la misma persona. Las colaboraciones en red multiplican las oportunidades de estas interacciones de manera transnacional.

Comunicarse con los políticos y el público

Sobre esto mejor ser francos. Por regla general, los investigadores se sienten incómodos al establecer comunicación con políticos y funcionarios. Los científicos y estudiosos retroceden ante la sola mención de cultivar relaciones ampliadas en la turbulencia, la confusión y los cambios radicales de la política y la burocracia gubernamental. Y se desesperan ante la perspectiva de simplificar y condensar las complejidades de su estudio para atraer la distraída atención de los encargados de tomar decisiones.

Los celos son normales pero no vienen al caso. La investigación para el desarrollo es algo más que hallar respuestas nuevas a preguntas inteligentes. De los investigadores se espera cada vez más que formulen, ensamblen y articulen el significado y las consecuencias políticas de su labor para la comunidad política y el gran público. Tal como lamentaba un exasperado investigador en una conferencia sobre estas cuestiones, ahora los investigadores han de «ser como Erin Brokovich (o al menos como Julia Roberts)... has de tener las piernas, la belleza... has de llevar a cabo la investigación...

trabajo de divulgación, labor estratégica, publicaciones... Vamos, hombre, soy un investigador»

Piernas, no. Estrategia, sí. Repitamos las palabras para darles mayor énfasis: la influencia exige comunicación. Y como mejor se entiende la comunicación es como un proceso a largo plazo de creación de confianza y complicidad entre investigadores y políticos salpicado de puntuales entregas de información o asesoramiento que ayudan a los responsables a tomar decisiones. Todo esto requiere paciencia y esfuerzo organizado.

Imaginemos un proyecto de investigación para el desarrollo que ha de durar cinco años. La estrategia de comunicación debe iniciarse en el Año Uno. Las primeras medidas quizá incluyan conversaciones informales o instrucciones introductorias de media hora con funcionarios gubernamentales de nivel intermedio. (Los grados intermedios acaso sean más estables que los niveles superiores, más expuestos políticamente, de las burocracias de los gobiernos; los contactos tienen más probabilidades de seguir en el gobierno dentro de cinco años.) Las comunicaciones tempranas seguramente deben incluir también circunscripciones interesadas aparte del gobierno nacional: asociaciones comerciales, organizaciones agrícolas y sindicales, sociedades profesionales y entidades por el estilo. Según cual sea el tema de investigación, hay que implicar a responsables políticos de otros niveles, tanto asambleas legislativas provinciales como ayuntamientos.

Algunas de las comunicaciones más influyentes acaso se produzcan con hombres y mujeres corrientes en su propia casa o comunidad. Para indagar sobre salud, educación o acceso asequible a internet, hay que preguntar a los expertos —las familias que viven inmersas en estos problemas. Se trata de personas cuya cooperación o resistencia puede muy bien determinar la eficacia de las medidas políticas posteriores; la pedagogía mutua entre investigadores y comunidades puede promover la comprensión de las decisiones políticas inminentes y el apoyo a su puesta en práctica.

A medida que avanza la investigación y se empiezan a acumular resultados, la comunicación con los políticos puede volverse más específica y oportuna. Ahora el vocabulario y el formato ya han adquirido importancia. Por lo general, los políticos manifiestan poca curiosidad por las preguntas originales del estudio, y menos aún

por la teoría y las metodologías que interesan debidamente a los profesionales de la investigación. En vez de ello, los políticos agradecen respuestas expresadas de manera clara y concisa a las preguntas que les incumben.

La coordinación lo es todo o casi todo. Los políticos pasarán meses interminables ignorando totalmente a los investigadores —y después exigirán respuestas inmediatas. Los investigadores que pretenden influir en la política pasarán estos meses preparando su caso, sin estar nunca seguros de que vaya a presentarse la oportunidad. Tal como expresó estupendamente Louis Pasteur al hablar de la investigación y el azar, «la fortuna favorece a la mente preparada».

Los políticos habitan en una comunidad de dilemas desconcertantes. Nunca darán las gracias a los investigadores por complicar un problema político con más contradicciones y misterios. Lo que suelen querer los políticos es información inequívoca, fácilmente comprensible, que contribuya a tomar una decisión. Esto no significa que los investigadores deban exagerar su confianza en una solución política: significa que deben decir con sencillez lo que saben y explicar, si se les pregunta, lo que no saben. Los investigadores, en su asesoramiento, pueden dejar sitio para la percepción y la intuición informada, pero deben aclarar cuándo los hechos ceden el paso a la probabilidad y la predicción. Raras veces un investigador hallará la solución completa del problema del momento. Y a veces a los políticos les tranquiliza simplemente saber que no están solos —que nadie más sabe lo que ellos no saben. Esta clase de comunicación oportuna, concisa y sincera crea confianza —e influencia.

Aprovechamiento de las contingencias

La gestión de proyectos, la intención explícita, la creación de redes, la comunicación... todo tiene que ver con la capacidad de los investigadores y sus colegas para llegar a acuerdos. Otros factores —características principalmente del escenario político/de las políticas— se hallan fuera del control directo de los gestores de la investigación. Los denominamos contingencias de sistema, las variables políticas o institucionales a las que, en cualquier contexto, los

investigadores deben ajustar sus estrategias para hacer llegar conocimiento a la política. Merecen especial atención cinco de estas contingencias de sistema:

Estabilidad e instituciones para la toma de decisiones

Por lo común, influir en la política con el fin de ayudar a las investigaciones para el desarrollo significa dos cosas: establecer relaciones personales con políticos y afianzar la propia investigación en la memoria institucional de la comunidad política. Cuando los políticos van y vienen de manera rápida e imprevisible, y cuando falla la memoria institucional, la influencia resulta afectada. No son contingencias infrecuentes en los países en desarrollo.

En el caso de la educación guatemalteca del IDRC, la influencia de las investigaciones se encontró con obstáculos cuando ciertos cambios estructurales de gran alcance trasladaron la capacidad de toma de decisiones del poder ejecutivo al poder legislativo. Al no estar preparados para estas inestabilidades institucionales, los investigadores se vieron incapaces de presionar a los legisladores de manera efectiva; como consecuencia de ello, la influencia resultó menoscabada. En el proyecto de las minas a gran altura del Perú, los recortes de presupuesto originaron la eliminación de una institución gubernamental encargada de las cuestiones de salud laboral, con lo que se suprimía lo que podía haber sido un valioso aliado institucional para convertir la investigación en reforma política. La investigación generaba hallazgos, pero la falta de un organismo gubernamental receptivo (combinado con un giro poco favorable en la dirección global de la política del gobierno) obstaculizó la conversión de dichos hallazgos en acciones o medidas políticas.

El proyecto relacionado con la contaminación del río Dniéper en Ucrania estuvo asimismo cuestionado debido a la inestabilidad institucional. Pero en este caso los investigadores superaron en buena medida los problemas al dirigir sus mensajes a un público más amplio (mediante programas de televisión, por ejemplo). Además, identificaron una estructura gubernamental especialmente estable, la presidencia, a la que prestar una atención especial. Movilizar a la opinión pública, y centrarse en las instituciones gubernamentales más estables para la toma de decisiones, puede procurar cierta pro-

tección contra los riesgos y los perjuicios de la inestabilidad institucional.

Como señalamos antes, otra estrategia es trabajar con niveles intermedios de la burocracia, donde la memoria institucional es con frecuencia más sólida y el movimiento de personal menos dañino. Los miembros de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) utilizaron este enfoque de forma satisfactoria. Y aún otra estrategia es tratar de descubrir más organismos estables de toma de decisiones en estructuras de gobierno subnacionales, cuestión que analizaremos más adelante. Un ayuntamiento de pueblo, un gobierno provincial o un consejo escolar de distrito a veces son los mejores socios para llevar las investigaciones a la práctica.

Capacidad de los políticos para aplicar las investigaciones

En muchos países en desarrollo, gobierno débil es prácticamente sinónimo de problema nacional de desarrollo. Sin capacidad para crear condiciones en las que puedan darse cambios sociales y económicos, parece que poco más se puede hacer para promover el progreso. La escasa capacidad para absorber y poner en práctica investigaciones es una contingencia común y crónica a la que se enfrentan los investigadores.

Sin embargo, éstos disponen de remedios. En el caso de la LATN, al principio los funcionarios del gobierno no estaban familiarizados con algunos conceptos básicos de las negociaciones comerciales. En respuesta a ello, los investigadores de la LATN dedicaron a la formación de funcionarios públicos más tiempo del planeado. Asimismo, cuando el Grupo de 24 gobiernos de países en desarrollo creó un Servicio de Apoyo Técnico para llevar a cabo estudios sobre cuestiones económicas globales urgentes, esto no significaba forzosamente que los ministros y funcionarios del G-24 estuvieran preparados para actuar sobre los resultados de las investigaciones. De hecho, en un principio los investigadores se encontraron con ministros escépticos ante la econometría generada por los estudios —y que se resistían a adoptar cualquier medida que pudiera contrariar al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional. En tales contingencias, los equipos de investigación han de hacer planes e invertir en el tiempo necesario para crear capacidad de elaboración política mediante la for-

mación profesional y la defensa del proyecto. Es desaconsejable presumir que funcionarios y ministros ocupados comprenderán de inmediato los supuestos o el lenguaje (o la estadística) de las conclusiones de la investigación. Por lo general, será el momento de llevar las investigaciones a la política cuando el atento investigador haya llegado a ser profesor de un político.

¿Descentralización... o control centralizado ferreo?

El hecho de que la elaboración política de un país esté o no institucionalmente descentralizada parece, a tenor de los datos, que guarda poca relación con la eventual influencia de la investigación en la política. Lo más importante es alinear cualquier plan de influencia de un proyecto con las estructuras de toma de decisiones políticas en el mundo real. Esto empieza con una lectura de la constitución del país; si la política sanitaria corre a cargo de autoridades provinciales o regionales, éstas serán la audiencia natural de los hallazgos de las investigaciones. No obstante, las contingencias de la descentralización casi nunca acaban con la letra impresa de una constitución. Para potenciar al máximo la influencia, los investigadores han de entender la práctica de la elaboración política informal y no escrita —y descifrar las distribuciones de poder que los políticos están intentando establecer.

Cuando los investigadores del MIMAP de las Filipinas reunieron sus sistemas de control de la pobreza, su plan se implantó satisfactoriamente en la provincia de Palawan, donde habían empezado. Más adelante se puso en práctica en una segunda provincia, Bulacan. Dado que en las Filipinas el control y el alivio de la pobreza eran responsabilidades descentralizadas, para conseguir la adopción de los planteamientos políticos del MIMAP a escala nacional hicieron falta un esfuerzo y un tiempo considerables.

En el proyecto TEHIP de Tanzania, el gobierno central tenía interés en promover que los trabajadores sanitarios tomaran decisiones descentralizadas en los niveles local y regional. El proyecto piloto —evaluar las necesidades sanitarias hablando con la gente en sus casas— ayudó a llevar el programa de descentralización de una región a otra.

Como ha sucedido en el TEHIP, muchos de los proyectos ICT del IDRC han reflejado también los propios objetivos de un go-

bierno central para descentralizar la regulación y la facilitación de tecnologías de la información y la comunicación. En mercados de ciudades y aulas de pueblos, en campos de cultivo y barcos pesqueros, enfoques adecuados y descentralizados han democratizado la innovación de las ICT y transformado los modos de ganarse la vida. De todos modos, los investigadores han tenido que entender las fuerzas y los objetivos descentralizadores en funcionamiento.

Un control centralizado estricto sobre la elaboración política puede ir a favor o en contra de la influencia de las investigaciones en función de cuáles sean éstas. La centralización política tiende a favorecer los efectos políticos nacionales del estudio cuando contribuye a los intereses del país tal como son percibidos por las autoridades centrales. En Vietnam, el gobierno consumió con avidez investigaciones económicas al tiempo que se esforzaba por introducir reformas económicas basadas en el mercado. El tema de la investigación, y la tendencia general de los resultados, ya despertaban interés en la (centralizada) comunidad política. Como ejemplo de lo contrario, en Siria —donde la elaboración política estaba firmemente centralizada— no se utilizó nunca investigación sobre riego, en buena parte porque para el gobierno el riego no era una prioridad.

Resumiendo, los proyectos de investigación tienen más probabilidades de ejercer influencia cuando el nivel deseado corresponde a las estructuras de toma de decisiones del país. Si el proyecto se propone tener un efecto nacional en un sistema cuyas decisiones se toman en el plano local, lo más probable es que los resultados iniciales sean decepcionantes. ¿La solución? Cuando diseñamos un proyecto de investigación para el desarrollo, lo mejor es explorar estructuras y procesos de elaboración política sobre la cuestión pertinente, registrar gráficamente grados y direcciones de centralización-descentralización, y alinear la ejecución y la información sobre el proyecto de modo que encaje con esas realidades de elaboración política.

Oportunidades especiales de los países en transición

Tal como se ha sugerido en capítulos anteriores, los países que experimentan una transición política, económica y social pueden suponer oportunidades únicas para que la investigación

influya en la acción y la política pública. En estas circunstancias, los políticos son sensibles a la innovación y al pensamiento poco ortodoxo, las instituciones jóvenes en fase de formación son flexibles, y la opinión pública a menudo da buena acogida a propuestas poco convencionales. Los sistemas en transición están alterando no sólo el contenido de las políticas sino también los procedimientos de la gobernación. La investigación puede influir tanto en la política como en las reglas para discutirla y determinarla.

Los investigadores respaldados por el IDRC han ejercido su influencia exactamente en estas contingencias, desde Ucrania a Vietnam pasando por Sudáfrica. En Ucrania, la investigación inspiró procedimientos nuevos para una gestión medioambiental transparente, que rinde cuentas, en el contexto de una gobernación cambiante. En Sudáfrica, los estudios prepararon el terreno para el cambio social y económico post-apartheid y apoyaron el primer gobierno de la mayoría que se formó en el país. En Vietnam, las investigaciones inspiraron y reforzaron las reformas económicas. Las transiciones no son escenarios amables para la investigación; las convulsiones y los contratiempos son endémicos. De todos modos, el estudio paciente y con sentido de la oportunidad puede tener una influencia repentina y perdurable en el curso de los acontecimientos.

Crisis y presiones económicas sobre el gobierno

La crisis económica o la intensificación de las presiones económicas sobre los políticos a menudo representan una contingencia prometedora para los investigadores que pretenden influir en la política. En la mayoría de los casos en que la receptividad gubernamental a la investigación era máxima, los líderes del gobierno respondían a cierto imperativo económico. Los proyectos MIMAP (promover sistemas para controlar y aliviar la pobreza, sobre todo en escenarios de cambio de política macroeconómica) parecían tener éxito porque los gobiernos, presionados por las entidades crediticias internacionales, debían redactar Documentos de Estrategia para la Reducción de la pobreza. Los funcionarios y los políticos vietnamitas necesitaban atraer a donantes extranjeros, y satisfacer a potenciales socios en los acuerdos comerciales, mediante la introduc-

ción de reformas políticas creíbles. Muchos gobiernos han solicitado orientación investigadora para regular y estimular las ICT para el desarrollo. Los datos respaldan totalmente la simple afirmación de que la influencia de la investigación es máxima cuando responde claramente a las necesidades económicas del país tal como las percibe su gobierno. (Esta norma es aplicable incluso cuando la propia investigación no es principalmente sobre economía. Por ejemplo, los estudios sobre servicios sanitarios pueden atraer atención oficial cuando prometen asignaciones más eficientes en los menguados presupuestos de asistencia sanitaria.) Cuando la necesidad económica no es una prioridad apremiante, seguramente los investigadores deberán llevar a cabo un programa más detallado de educación y persuasión entre los encargados de tomar decisiones y el gran público en general.

En cierto modo, estas cinco contingencias completan la serie de contextos de receptividad expuestos en los capítulos 2 y 3. La lección de la experiencia es que, en cualquier contexto general, las contingencias de la política y las medidas políticas en un sistema particular alterarán las perspectivas y estrategias para conseguir influencia política.

Con el tiempo, no obstante, la receptividad y las contingencias de sistema se mueven, se fusionan y evolucionan —en parte debido a descubrimientos de las investigaciones y al apoyo aéreas. Para la comunidad investigadora, sacar el máximo provecho de estas transformaciones requerirá tanto agilidad como tenacidad. Éste es el tema del capítulo que viene a continuación.

V. INVESTIGACIÓN Y LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS

Tal como ilustran nuestros casos, los procesos políticos rara vez son simples. Las estructuras, los procedimientos y las personalidades que intervienen en las decisiones políticas y las acciones del gobierno definen el escenario en el que las investigaciones pueden influir en la política. Por otra parte, los escenarios cambian. La Implicación doble para la estrategia investigadora es ineludible. Primero, llevar la investigación a la política significa dirigir los conocimientos específicamente a aquellos que, dentro del proceso político, están mejor situados para adoptarlos y aplicarlos. Segundo, influir en la política exigirá una adaptación ágil de los investigadores cuando cambie el escenario político. Los investigadores de la pobreza de Bangladesh hablaban directamente con funcionarios de alto rango; estos funcionarios tenían la capacidad de ejecutar medidas políticas, y el equipo de investigación carecía de relaciones estrechas en niveles inferiores de la jerarquía gubernamental. En Latinoamérica, en cambio, los investigadores de políticas comerciales cultivaron relaciones con profesionales intermedios de la administración pública porque las funciones de éstos permanecían estables mientras que los superiores nombrados por razones políticas solían ser sustituidos en cada cambio de gobierno. El escenario determina en quién exactamente deben los investigadores intentar influir y cómo ha de llevarse a cabo dicho intento.

Las estrategias investigación-política tampoco han de dar por supuesta ninguna lógica lineal en el curso normal de la elaboración política. Por el contrario, con el tiempo las decisiones políticas mues-

tran generalmente un patrón complejo de avances y retrocesos unidos en circuitos de *feedback* de decisión, puesta en práctica, replanteamientos y correcciones de rumbo. Surgen problemas nuevos, se toman y se verifican decisiones, y los problemas cambian (en parte debido a las decisiones anteriores, aunque no sólo por eso).

Todo esto sugiere que los investigadores que se proponen influir en la política han de prever e inspirar decisiones políticas, y educar a los políticos, más o menos de forma continua. En Senegal, por ejemplo, los investigadores dedicados a la reducción de la pobreza organizaron talleres para dirigentes políticos (incluidos los de la oposición) en los que se analizaban avances económicos *antes* de que aparecieran en la agenda. Llevaron planteamientos nuevos a los políticos para instruirlos antes de que tomaran decisiones, y adquirieron credibilidad como eficaces intermediarios de tal modo que los políticos buscaban sus consejos cuando llegaba el momento de las decisiones.

El único ámbito en que parecía producirse influencia política como hecho excepcional era el de las ICT. En Nepal, un proyecto pequeño (de menos de 100.000 dólares) fue enseguida decisivo en el diseño de una política de telecomunicaciones para el país. Sin embargo, incluso aquí las apariencias pueden engañar; aunque los políticos recurrieron efectivamente a los investigadores en busca de consejo sobre una cuestión política concreta, éstos y su programa ya eran bien conocidos por la comunidad política y gozaban de una reputación sólida. En cuanto se tomaba la decisión de solicitar consejo político (una medida relativamente fácil cuando el tema es nuevo), conseguir la ayuda de asesores conocidos habría parecido lógico y exento de riesgos. De nuevo la influencia normalmente surge de relaciones que vienen de largo.

Además de estas cuestiones relativas al contexto, la experiencia demuestra que la probabilidad de influir en la política aumenta gracias a la gestión hábil de otros tres factores críticos: sociedades y redes, comunicación, y tiempo. Veámoslos por orden.

Sociedades y redes

Las razones para invertir en sociedades y redes de investigación para el desarrollo son ya muy conocidas —pero no por ello menos válidas. En muchos lugares diferentes, las sociedades y las

Creación de una fuerza negociadora en Latinoamérica

Por lo general, los países en desarrollo presentan una desventaja crónica cuando participan en negociaciones comerciales con países industrializados. Mientras los gobiernos de los países ricos están dotados de ministerios bien informados y comités asesores independientes, los de los países pobres se sientan a la mesa sin ninguno de estos recursos. Como consecuencia de ello, normalmente se ven marginados de la parte más compleja de las negociaciones —incapaces de tomar parte plenamente en la determinación de acuerdos, pero sometidos a sus efectos en los años venideros. A medida que el alcance de las negociaciones comerciales se hace más exhaustivo y global (y afecta a las prácticas laborales y medioambientales, las leyes tributarias, las políticas relativas a la competencia, etcétera), la falta de capacidad para el análisis político llega a ser más perjudicial aún. Esta fue en general la experiencia de varios países latinoamericanos en la larga Ronda Uruguay de negociaciones comerciales globales que terminaron en 1994. Y fue esta experiencia la que dio lugar a la creación, en 1998, de la LATN, Red Latinoamericana de Política Comercial.

Con el apoyo del IDRC, la LATN inició una misión que constaba de tres partes: inspirar formulación de políticas sobre asuntos comerciales emergentes desde una perspectiva latinoamericana; movilizar capacidad investigadora para participar en negociaciones comerciales; y fortalecer la colaboración institucional regional en la búsqueda de estos objetivos a largo plazo.

A la larga, la LATN reunió unos 35 investigadores de más de 30 instituciones académicas, junto con funcionarios políticos y colegas de ONG internacionales y organizaciones intergubernamentales. Sus estudios solían clasificarse en tres categorías: cuestiones de creación de coaliciones y estrategias de negociación a múltiples bandas, estudios esenciales sobre temas emergentes, y estudios específicos de país que identifican los mejores resultados para gobiernos concretos.

El objetivo general ha sido presentar investigaciones oportunas y pertinentes a los encargados de tomar decisiones, tanto del gobierno como del sector privado. Con el tiempo cambian los énfasis en los contenidos a medida que los problemas aparecen y desaparecen. Por otra parte, los burócratas de nivel intermedio a menudo constituyen la audiencia más productiva para el asesoramiento de la LATN, pues mantienen la continuidad mejor que los niveles políticos de los ministros y sus colaboradores del más alto nivel.

La evaluación revela que la LATN ha logrado influencia política —fortaleciendo la elaboración política institucional y negociando capacidad, insinuando a la comunidad política, y abriendo los sistemas de decisión a procedimientos participativos y más transparentes. Por consiguiente, los gobiernos han iniciado negociaciones mejor informados sobre los intereses latinoamericanos y más preparados para presentar sus propias prioridades para el desarrollo.

redes han atraído importantes economías de escala, reunido diversidad de ideas y conocimientos, movilizadas energías y opinión pública, y adquirido influencia entre los políticos. Por su naturaleza, la investigación es casi siempre una colaboración. Las sociedades y las redes ayudan a organizar estas colaboraciones en iniciativas compartidas de descubrimiento y cambio. (La distinción entre sociedades y redes elude cualquier regla estricta. Una red es una forma organizativa; una sociedad, operativa o estratégica, expresa un propósito o un plan cooperativo. En la práctica, a menudo equivalen a lo mismo.)

Construir y mantener sociedades y redes de investigación nunca será fácil ni gratis. Requieren compromisos para la obtención de recursos, entre ellos, tiempo. Y el éxito exige cierta coherencia estratégica —un plan de acción, pertenencia y propósito que refleje tanto los recursos disponibles como las circunstancias político-económicas circundantes. Contando con estos elementos, las sociedades y las redes han servido para alterar las políticas públicas y favorecer el desarrollo.

La evaluación del IDRC ha identificado cuatro consideraciones operativas especialmente importantes para determinar si una sociedad o una red influyen realmente en las decisiones políticas.

El primer factor determinante es la utilización de habilidades y recursos suficientes en todos los aspectos de la iniciativa investigadora —incluyendo respaldo público y compromiso gubernamental. La influencia política es con frecuencia más efectiva cuando los propios investigadores llevan a cabo el trabajo de apoyo y compromiso con los políticos. El proyecto SRISTI de la India presentaba un modelo convincente en el que los miembros de la red estaban personal y exhaustivamente implicados en las consultas locales y en las presiones al gobierno. En el caso de las minas de cobre del Perú, el grupo investigador LABOR aplicó su experiencia a galvanizar la opinión internacional, lo que generó publicidad y originó un cambio político en el gobierno.

La segunda consideración es la disposición de los participantes en el proyecto a constituir sociedades directamente con los encargados de tomar decisiones. Desde las investigaciones económicas en Vietnam a la elaboración política ligada a las ICT en Mozambique, se han logrado avances cuando las redes han llevado

a investigadores y políticos a la misma mesa y con los mismos objetivos. De hecho, estas sociedades a menudo son promovidas por la parte política —un signo siempre prometedor de que la política está abierta a la influencia procedente de la buena investigación.

Esto conduce al tercer factor, la pertenencia, y a cuestiones sobre quién debe ser incorporado a una sociedad o red. Aquí los cálculos pueden ser peliagudos. Con el tiempo, generalmente es una buena estrategia conseguir que todos aquellos con intereses en el asunto participen en el estudio, en el diseño político y en la puesta en práctica. (Siempre es razonable, en algún momento, atraer respaldo de cualquiera que tenga el poder de bloquear un proyecto investigación-política.) También puede que sea conveniente incluir a políticos en una sociedad o red centrada en investigaciones, aunque es poco común que altos responsables de toma de decisiones participen durante todo el proceso. Surgen cuestiones más delicadas cuando se trata de evaluar cuándo, y cómo, estos diversos actores han de ser incorporados a la sociedad o la red. En algunas situaciones (programas de control del tabaco y resolución de conflictos, por nombrar dos), la secuenciación correcta de la contratación y la participación es decisiva. Con los años, el IDRC ha observado que la propia investigación puede contribuir a llegar a acuerdos para resolver disputas; los nuevos datos y pruebas pueden disolver los viejos prejuicios, generar confianza y acabar con situaciones de parálisis. Es por eso por lo que merece la pena comprometer a muchos participantes en una sociedad investigación-política, no sólo a personas de ideas afines. A su debido tiempo habrá que incluir a todos los interesados —pero no forzosamente a todos a la vez.

¿El cuarto factor? Crear una visión común entre socios distintos y coordinar esfuerzos separados con objetivos comunes. No resulta fácil. Pero es fundamental para lograr los enormes efectos multiplicadores de las mejores sociedades y redes —efectos que no podrían ser producidos por ninguno de los socios en solitario. Por lo general, los investigadores dudan de su capacidad de inspirar y mantener un sentido común de afán y propósito para avanzar. A menudo es acertado incorporar socios de red que tengan precisamente esas aptitudes de atracción e inspiración.

Comunicación

De un modo u otro, si la investigación ha de influir en la política, las personas que elaboran y ejecutan las medidas políticas tienen que saber acerca de las investigaciones. Esto requiere comunicación entre investigadores y políticos. En el mejor de los casos, la comunicación empieza pronto —diseñada en el plan de investigación y llevada a cabo a medida que se va desplegando el proyecto. A veces los políticos se comprometen personalmente en la planificación y la dirección del estudio, quizá como participantes en una sociedad informal o una red organizada formalmente. En la investigación realizada en Tanzania sobre la distribución de servicios sanitarios, los funcionarios del gobierno se implicaron desde el principio. Lo más habitual es que los investigadores informen a los políticos (y otros) a medida que la investigación vaya generando resultados.

La difusión de las consecuencias y lecciones de la investigación se produce a través de dos vías: en el intercambio de información, y en la alternación de personas en las tareas investigadora y política. El intercambio de información incluye cualquier cosa, desde instrucciones políticas a ministros hasta un programa de televisión de difusión nacional. La alternación de investigadores y políticos describe lo que pasa en la entremezcladura de las comunidades política e investigadora. Ambas pueden tener un efecto potente a la hora de llevar la investigación a las decisiones y las acciones políticas.

El *intercambio de información* abarca los muy probados enfoques para inspirar a los políticos: talleres, conferencias, ponencias políticas, informes en medios de comunicación especializados o de masas, y contactos personales entre políticos e investigadores. Sin embargo, aunque estas técnicas parecen obvias, no siempre se explotan de forma satisfactoria. La atención a variables clave aumenta muchísimo las posibilidades de lograr influencia política.

Primero, la información debe fluir en ambos sentidos. Si para los investigadores es importante hablar con los políticos, es igual de importante para éstos escuchar. Se trata del diálogo en el que los investigadores atentos oyen las preguntas de los políticos en

sus propias palabras —y perciben si están absorbiendo los consejos que les brindan los investigadores. Comprender el problema tal como lo ve el político —y luego construir en términos similares una respuesta basada en estudios— acelera la comunicación y la influencia.

Segundo, la comunicación debe ser continua. Los talleres o los informes aislados tendrán un impacto poco duradero, sobre todo si el movimiento de personal en las oficinas gubernamentales es elevado. Ésta es una de las razones por las que la comunicación pertenece a la estrategia investigadora desde el principio del proyecto. La comunicación a largo plazo se cuenta entre las funciones más valiosas de las redes de investigación, en especial las que incluyen a políticos.

Tercero, la comunicación tiene que ser económica. Los informes breves, que van directamente al asunto político, tienen más probabilidades de ser leídos y recordados que las muestras largas de conocimientos eruditos. La experiencia pone de manifiesto que ésta es una verdad difícil de poner en práctica por los investigadores. Pero es una verdad: los políticos ocupados, sobre todo los que están al mando, no tienen tiempo para abstracciones elegantes o historias con profusión de detalles. Unos cuantos talleres rutinarios que pongan en contacto a políticos e investigadores, informes oportunos de la obra en marcha, reuniones ocasionales para reflexionar sobre próximos avances o prioridades cambiantes... todo ha resultado ser útil para facilitar la elaboración política basada en investigaciones.

Las *alternaciones de personas* entre las tareas política e investigadora constituyen la segunda vía de comunicación entre las investigaciones y la política. En un sorprendente número de casos, esto sucede cuando los miembros del proyecto de investigación acuden directamente a las oficinas gubernamentales, donde comparten conocimientos con colegas y promueven la aplicación de los estudios en las decisiones políticas y su puesta en práctica. Con el tiempo, un miembro de la red investigadora en las industrias pesqueras asiáticas asumió la dirección de una gran agencia de investigación agrícola en las Filipinas; en Siria, un jefe de proyecto fue nombrado ministro de Agricultura cuando hubo terminado su labor. Hay otros muchos ejemplos.

La divulgación a través de la gente también puede producirse cuando se implican en las investigaciones los que ostentan cargos sociales importantes. En el caso de la SRISTI de la India, el prestigio del responsable principal del proyecto le permitió despertar el interés de altos funcionarios gubernamentales en la exploración de conocimientos autóctonos. Un experto informático de Mozambique conocido en todo el país fue capaz de interesar a funcionarios del gobierno en el potencial de desarrollo de las ICT. La prominencia bien merecida facilita la transformación de los estudios en medidas políticas.

Por último, el intercambio personal tiene lugar cuando los investigadores constituyen sus propias alianzas dentro del gobierno o con personas influyentes en él. En Jordania, los investigadores dedicados a proyectos de reciclado de aguas grises establecieron relaciones con funcionarios de la Oficina de Estadística. Cuando estos funcionarios repararon en que compartían objetivos con el proyecto, anunciaron las actividades de éste en su página web —distribuyendo así productos del plan en otros sectores del gobierno (y potenciando el prestigio de la labor en curso). En Vietnam, al responsable de la principal institución investigadora del país —que pertenecía a varios organismos de toma de decisiones— se le atribuye la divulgación de los hallazgos de los proyectos y su puesta en práctica.

Estos casos permiten hacer otra observación clara sobre investigadores y políticos: en última instancia, no constituyen dos comunidades separadas. Más bien suelen ser personas que asumen roles diferentes en momentos distintos, con necesidades e intereses complementarios. (Esto es cierto en los países ricos; acaso lo sea más aún en muchos países en desarrollo, donde la investigación y la política han de compartir el mismo número limitado de profesionales muy cualificados.) Cuando se dejan a un lado las ideas y las expectativas de división entre política e investigación, la cooperación entre los investigadores y los políticos desarrolla plenamente su potencial.

¿Quién está escuchando?

Los políticos no siempre necesitan ser la única o principal audiencia de los investigadores. Entre otras audiencias influyentes cabe incluir organizaciones no gubernamentales; centros de investiga-

ción; especialistas universitarios; organizaciones empresariales, sindicales y campesinas; autoridades locales o regionales; y dirigentes políticos. Como más de un caso ha mostrado, movilizar la opinión pública puede ayudar a atraer y mantener el interés de políticos y funcionarios de alto rango. (Conviene repetirlo: el mejor resultado de investigación a veces es inspirar y cambiar la vida laboral de hombres y mujeres en sus propias comunidades, al margen de cualquier respuesta gubernamental formal.)

En todo caso, parece que la comunicación de los investigadores vale más la pena cuando los gestores del proyecto identifican audiencias específicas al principio —y mantienen una estrategia de comunicación durante todo el proyecto. Una práctica intensa de difusión no garantiza la influencia; los sucesos y el contexto pueden derrotar a la mejor estrategia. Sin embargo, cuando las circunstancias permiten alguna posibilidad de éxito, la comunicación bien planeada y ejecutada puede aumentar radicalmente las perspectivas para influir en la política.

Tiempo y coordinación

Es definitivamente más fácil influir en la política cuando la investigación coincide con un interés gubernamental en el tema de investigación. En África, como en Nepal, se iniciaron investigaciones sobre las ICT que generaron resultados en un momento en que los gobiernos reconocían que debían resolver un problema político respecto a las ICT. En otros casos, los políticos mostraron un afán de asesoramiento cuando las investigaciones ya llevaban varios años progresando —un recordatorio de que los investigadores siempre han de estar listos por si los políticos los llaman de pronto pidiéndoles ayuda.

No obstante, el propio paso del tiempo puede servir para reforzar la capacidad de inspirar decisiones políticas por parte de los investigadores. La persistencia suele verse recompensada a medida que los investigadores van aumentando poco a poco sus conocimientos sobre una cuestión política y construyen su confianza y su credibilidad como fiables expertos en el tema. En la Red Latinoamericana de Política Comercial y la Red de Investigadores de Ciencias Sociales en las Industrias Pesqueras Asiáticas, años de acumulación de conocimientos originaron capacidad —y prestigio— para dar consejos útiles.

El tiempo y la paciencia también pueden permitir la representación de una dinámica de oferta y demanda entre la investigación y la política. El lado de la oferta simboliza el enfoque más convencional de las investigaciones para el desarrollo: diseñar el proyecto, llevar a cabo el estudio, analizar los hallazgos, publicar y divulgar los resultados. Por el lado de la demanda, el enfoque comienza cuando los políticos piden consejo, obtienen de los investigadores un análisis y una respuesta rápidos, y pasan al problema siguiente. Cada planteamiento tiene ventajas e inconvenientes. El lado de la oferta recurre más a la creación de capacidad y a resultados a largo plazo, pero puede perder oportunidades transitorias de ejercer una verdadera influencia en la política. Si nos centramos en el lado de la demanda, podemos lograr algunos éxitos con los políticos, pero corremos el riesgo de dejar a los investigadores atrapados en un ciclo restrictivo de resultados a corto plazo con poco crecimiento de capacidad duradera. Con tiempo y paciencia, los investigadores y los políticos pueden alcanzar un equilibrio de apoyo mutuo entre estos dos conjuntos de presiones: la generación de orientaciones oportunas derivadas de las investigaciones y la simultánea ampliación de la capacidad investigadora a largo plazo.

Actuación de los donantes: persistencia, sentido de la oportunidad y otras virtudes

Respaldar investigaciones oportunas, y apostar por el largo plazo, inevitablemente pondrá a prueba la resistencia y elasticidad de las organizaciones donantes. La experiencia del IDRC en este ámbito pone de manifiesto la importancia de un compromiso de varios años para avalar un proyecto de investigación sólido. El apoyo del IDRC a la red de industrias pesqueras asiáticas duró 14 años; en el caso de los estudios del G-24, los años fueron 15. Éstos y otros esfuerzos fueron concebidos desde el principio como inversiones a largo plazo en la creación de capacidad.

Esta clase de respaldo duradero de donantes puede resultar decisivo al favorecer la legitimidad y la credibilidad de un equipo de investigación, crear confianza, y ayudar a que los políticos comprendan los resultados de los estudios. De todos modos, una estrategia a largo plazo impone tensiones propias.

Para empezar, los donantes deben mostrar una modestia resuelta en sus ofrecimientos de apoyo y la dirección que les dan. De hecho, cuanto más importante es el apoyo del donante en el esquema del programa de investigación, más modesto debe ser a la hora de recomendar prioridades de investigación. En tanto que forasteros, los donantes han de respaldar investigaciones pertinentes sin interferir en la agenda política del país: deben ser las personas del propio país en desarrollo quienes decidan tanto sobre la investigación para el desarrollo sostenible como sobre este último.

Por otro lado, la deseable agilidad de un organismo donante para reaccionar con rapidez ante nuevas oportunidades de investigación y prometer simultáneamente apoyo a largo plazo entra en conflicto con los ciclos corrientes de financiación que por lo general determinan el presupuesto del donante. Normalmente, los parlamentos y los congresos autorizan financiación a organismos nacionales e internacionales para un año; e insisten debidamente en que hay que rendir cuentas a los contribuyentes por los planes elaborados y el dinero gastado por los citados organismos. No obstante, la investigación para el desarrollo casi nunca encaja bien en estos calendarios de presupuesto anual. Aprovechar oportunidades imprevistas significa mover rápidamente fondos de una cuenta a otra; comprometer financiación para varios años impone obligaciones a legisladores y gobiernos futuros. Si se trata de que las investigaciones satisfagan demandas a corto plazo de los políticos mientras se proporcionan conocimientos a largo plazo para el desarrollo sostenible, hay que prever —y controlar— estas fricciones ligadas al tiempo y la coordinación. Como de costumbre, introducir la investigación en la política exigirá capacidad de maniobra, inventiva y tenacidad.

De hecho, la propia experiencia del IDRC como donante e impulsor de investigaciones revela muchas de las recompensas y dificultades típicas tanto del respaldo específico del proyecto, a corto plazo, como de los compromisos de creación de conocimientos más a largo plazo. Con las estrategias apropiadas (y una buena coordinación), cualquiera de los dos planteamientos puede servir para influir en las medidas políticas.

El modo en que el IDRC gestiona su propia participación en una iniciativa investigadora ha demostrado ser un factor crítico para determinar el éxito. La calidad de la gestión del donante in-

cluye inevitablemente la estabilidad del personal; cuando el movimiento de personal del IDRC es elevado, la contribución de éste a un proyecto se degrada, la comunicación con los responsables del proyecto se desbarata, y las posibilidades de influir en la política disminuyen. La gestión de la calidad también comprende la competencia del personal del IDRC; por lo general, el hecho de que el IDRC esté familiarizado con el tema y los métodos de la investigación ayuda a que los propios investigadores del proyecto continúen con su labor y asimilen el discurso político. Además, la gestión de la calidad es sin lugar a dudas una cuestión de paciencia; el apoyo firme, a largo plazo, del IDRC ha reforzado programas de investigación con recursos fiables, capacidad para aprovechar oportunidades que puedan surgir, y tiempo para crear capacidad sostenible que permita realizar investigación influyente. Resumiendo, la gestión de alta calidad de los donantes contribuye tanto a las investigaciones como a la influencia. Las deficiencias en dicha gestión son un factor inhibitorio.

Por lo común, los proyectos financiados por el IDRC como parte de una estrategia global más a largo plazo, o conjuntamente con otros donantes, tienen más probabilidades de influir en la política que los proyectos aislados. De todos modos, aprovechar la oportunidad de un proyecto inesperado con una intervención bien preparada también puede reportar beneficios. De nuevo la persistencia junto al sentido de la oportunidad. En la investigación para el desarrollo, los donantes han de practicar una mezcla de fiabilidad y flexibilidad.

Las ventajas características del sentido de la oportunidad y del respaldo persistente a largo plazo a veces pueden combinarse y dar resultados excelentes. En el caso de las aguas grises de Jordania, un responsable del programa del IDRC ayudó con habilidad a sociedades existentes a llevar a cabo una serie de proyectos consecutivos —que en conjunto crearon una masa crítica de información sobre gestión del agua que atrajo la atención de los políticos. Asimismo, proyectos relacionados con las ICT en Uganda y Mozambique incrementaron en ambos países las posibilidades de influencia política.

Tanto si el respaldo de los donantes está orientado a un proyecto discreto, a un plazo fijo, como si lo está a una asociación estratégica más a largo plazo, lamentablemente es cierto lo siguiente: los retrasos

burocráticos y financieros de los donantes pueden menoscabar los resultados. Al menos en un par de casos, se consideró que la tardanza en los desembolsos del IDRC debilitó las posibilidades de influencia política pese al potencial inicial. En el caso de ECAPAPA (un proyecto de investigación agrícola en el este de África), el retraso del IDRC en la financiación dificultó los esfuerzos por difundir los hallazgos de las investigaciones entre los políticos. En un caso idéntico de Guatemala, los desembolsos lentos del IDRC seguramente contribuyeron a pérdidas de personal en los propios proyectos. En los países en vías de desarrollo, los investigadores suelen escasear: cuando se encuentran con exigencias y ofertas en competencia, dedican su escaso tiempo a los proyectos que les procuran una remuneración rápida y regular.

De todos modos, la actuación de los donantes no sólo tiene que ver con el dinero. Los organismos donantes aportan conocimientos especializados, credibilidad y contactos con un proyecto —todo lo cual puede fortalecer la investigación amén de la influencia política. El conocimiento especializado, utilizado por los donantes con tacto y criterio, puede extenderse desde la competencia en la materia, a través de operaciones y métodos de investigación, hasta interacciones con la comunidad política. Según la experiencia del IDRC, suele haber un efecto de aprendizaje sur-sur, con lecciones de un país o región en desarrollo con una ayuda intermediaria del IDRC a otro en circunstancias similares. La credibilidad de un donante también cuenta: abre puertas en los pasillos de la elaboración política, consigue apoyo de otros organismos donantes y atrae curiosidad y aportaciones académicas. Tampoco hay que menospreciar la importancia de los contactos. Responsables de organismos donantes y representantes de prestigio internacional y con logros documentados pueden dar consejos —y solicitar el consejo de otros— de verdadera importancia para emprender investigaciones. Es importante estar en los comités adecuados, mantenerse al tanto de las informaciones y las opiniones autorizadas.

Las lecciones de la experiencia son inequívocas. Con persistencia y sentido de la oportunidad, los donantes pueden impulsar el ritmo de la investigación e incrementar las posibilidades de los investigadores para lograr un efecto significativo y duradero en la política.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

VI. CONCLUSIÓN

En resumidas cuentas, influir en la política pública es sólo un medio para lograr un fin. El verdadero propósito de la investigación para el desarrollo es mucho más profundo: consiste en mejorar la vida, en especial la de los pobres, promoviendo el desarrollo de un país. Inspirar una mejor política y una mejor acción del gobierno es un medio necesario para este fin imperioso.

La historia nos dice que no existen «mejores prácticas» universales para influir en la política mediante la investigación. Cada circunstancia es distinta. Cada situación presenta sus propias complicaciones de necesidades y opciones, miedos y ventajas, a los investigadores y los políticos. Para los primeros, la influencia en la política comienza alcanzando cierto conocimiento de estas complicaciones —y de cómo interaccionan.

Más concretamente, los investigadores del desarrollo que buscan influencia tendrán que considerar su trabajo como una parte del proceso político. Cuando la investigación influye en la política, lo hace siempre en la turbulenta confluencia de factores que determinan las decisiones y los resultados políticos. Al notar el flujo de estos acontecimientos, la interacción de personalidades, los detalles de un acuerdo político o un compromiso burocrático, la economía política de crisis y transición... incluso cuando las estructuras y los procedimientos del gobierno son razonablemente estables y transparentes, no resulta fácil tener sensibilidad para la serpenteante dinámica de la elaboración política.

La evaluación de 23 casos del IDRC permitió explorar estas variables. No todos los proyectos de investigación aquí analizados

tuvieron éxito; algunos no consiguieron poner de manifiesto influencia alguna en la política. Nos enseñan, sí, que la influencia es posible, aunque casi nunca segura. No siempre se ejerce. Y aún menos de la manera esperada. La influencia casi siempre exige diligencia paciente, receptividad atenta a las condiciones cambiantes, creación esmerada de redes —y suerte.

Más que eso, los casos señalan los pasos prácticos que pueden dar los investigadores para incrementar sus posibilidades de influir en la política. Aquí la influencia no significa tener efectos simplemente en una política determinada. La influencia que es duradera, que se traduce en cambio real, deriva de investigaciones que aumentan la capacidad de un país para la elaboración política sólida, amplían el horizonte político con nuevas opciones, y mejoran el modo en que el gobierno toma decisiones. Incrementar la capacidad refuerza la propia competencia de la comunidad política para el análisis y la comunicación. Ensanchar el horizonte político significa introducir conocimientos nuevos y soluciones nuevas para pensar y resolver problemas políticos apremiantes. Si se mejoran los procedimientos de las decisiones políticas, el gobierno se vuelve más abierto, informado, responsable y efectivo. Ésta es influencia que perdura favoreciendo un desarrollo que sea sostenible y democrático.

Por tanto, diseñar y ejecutar una estrategia para llevar a cabo una investigación influyente pone en juego algunos aspectos prácticos reconocibles. En el fondo, aquí el objetivo de los investigadores es comprender el escenario en el que se elabora la política y organizar estrategias de investigación para conseguir el mejor efecto en dicho escenario.

La primera consideración diagnóstica a tener presente es la naturaleza global del sistema de decisiones: rutinarias, incrementales y fundamentales. Esto es importante, pues diferentes sistemas de decisiones gubernamentales requieren distintos enfoques de los investigadores que intentan influir en la política. En la mayoría de los países, la mayor parte de la elaboración política suele ser rutinaria o incremental; en estos marcos, los responsables de las decisiones son más receptivos al asesoramiento basado en estudios que prestan atención a pequeños cambios de acuerdo con criterios conocidos de lógica, valores y expectati-

vas. Los sistemas de decisiones fundamentales son mucho más abiertos a las cuestiones y las preguntas importantes que se apartan de la sabiduría convencional. Los investigadores aumentarán sus posibilidades de influir si evalúan de forma realista el carácter del sistema de decisiones imperante y su receptividad ante los hallazgos. Los rutinistas y los incrementalistas son susceptibles de favorecer recetas de cambio en pequeñas dosis. Los sistemas de decisiones fundamentales (que rigen en países en transición, por ejemplo, o en crisis económica) acaso estén preparados para cambios políticos más radicales.

Las siguientes cuestiones tratan de la interacción real entre la investigación y la política en un contexto político/de las políticas concreto. Recordando el análisis del capítulo 2, la tabla 3 recoge cinco categorías distinguibles de disposición y capacidad gubernamental para absorber investigaciones —que van desde el interés positivo hasta la hostilidad declarada. Cada categoría conlleva sus propias repercusiones para el diseño y la ejecución de investigaciones.

Como es obvio, algunos de estos contextos políticos/de-las-políticas son más prometedores que otros para los investigadores que se proponen adquirir influencia. Sin embargo, incluso en los contextos menos abiertos y acogedores las contingencias de sistema pueden brindar sorprendentes oportunidades para la influencia política. Los investigadores (junto con sus patrocinadores y auspiciadores) deben otear continuamente el horizonte político por si aparecen esas contingencias —y las oportunidades que traen consigo. Cinco cuestiones concretas merecen una atención constante:

¿Hasta qué punto son estables los sistemas de decisión?

Cuando las estructuras y los procesos de decisión gubernamental son irregulares o experimentan cambios considerables (como sucede en las reorganizaciones o en las campañas de recorte de presupuesto), las posibilidades de influir en la política quizá sean escasas. Aun así, a veces es posible hallar un nivel en el que el sistema de decisión mantenga una relativa estabilidad —quizá inferior en la jerarquía burocrática, donde el personal y las prácticas están menos expuestos a los revuelos políticos.

Tabla 3
Reacción ante los contextos políticos

Contexto político	Qué significa	Qué tener en cuenta
1. Petición clara del gobierno	Un entorno acogedor en el que los políticos buscan datos que les inspiren en las acciones que deben realizar. Cuando los investigadores son creíbles, las oportunidades de influir son elevadas.	Una relación de confianza entre el investigador y el político es crucial. Los investigadores tienen que prever problemas para que su asesoramiento esté listo de inmediato. Esto requiere que estén trabajando en los asuntos antes de que éstos despierten interés político y que piensen en las repercusiones políticas de sus hallazgos antes de que los políticos les llamen pidiendo ayuda. También requiere claridad en la comunicación de pruebas y datos así como cierta fama de presentar trabajos fiables.
2. Interés del gobierno en la investigación, pero ausencia de liderazgo	El gobierno conoce bien la cuestión, pero las estructuras o los procesos de toma de decisiones no están a punto. Los investigadores han de ejercer un liderazgo que diseñe la puesta en práctica. No basta con presentar datos. La estrategia de comunicación es crucial, con atención a mecanismos organizativos e institucionales que serán necesarios (y realistas) para la aplicación de los datos. Las posibilidades de influir son elevadas.	Para desempeñar un papel dirigente, los investigadores deben pensar en asuntos que trascienden la propia investigación, considerar directamente o en colaboración con sus colegas las implicaciones institucionales y organizativas de los datos y pruebas: Si se va a utilizar este dato, ¿cómo será eso? ¿Hará falta tomar decisiones? ¿Qué cambios políticos y reguladores pueden estar implicados y qué efecto tienen en otras partes? Los investigadores deben centrarse en su comunicación con los responsables de tomar decisiones. Quizá también precisen estrategias para garantizar que el público interesado, la gente con más probabilidades de resultar afectada por el uso de los datos, esté plenamente comprometido y sea capaz de hacer valer la influencia en los encargados de tomar decisiones.
3. Interés del gobierno en la investigación, pero con un déficit de capacidad	La comunidad política conoce bien el asunto, pero no hay recursos disponibles para adoptar hallazgos de investigaciones. Los investigado-	Poca capacidad de análisis y ejecución de medidas políticas significa que los investigadores han de ser creativos y realistas y plantear opciones políticas para la utilización de los datos. Pueden idear estructuras institucionales que atraigan pocos recursos, o

(Continúa en la pág. siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Contexto político	Qué significa	Qué tener en cuenta
<p>4. Un problema nuevo o emergente moviliza la investigación, pero no a los políticos</p>	<p>res han de asumir el liderazgo identificando apoyos clave para elevar el perfil del estudio y atraer recursos para la puesta en práctica. Si la investigación ha de transformarse en política y acción, las repercusiones en forma de costes exigen una atención pragmática. Junto a los datos hay que proponer mecanismos organizativos y soluciones de bajo coste a fin de crear el impulso necesario para la influencia. Son considerables los riesgos de fracaso a corto plazo.</p> <p>Éste es el punto de partida de buena parte de la investigación para el desarrollo, con investigadores a menudo conscientes de una cuestión —y la promesa de hallazgos para resolver un problema político— antes de que llegue al gran público o a los encargados de tomar decisiones. Hay que invertir un gran esfuerzo para trasladar la cuestión a la arena política. Es esencial galvanizar respaldo político para poner en práctica las investigacio-</p>	<p>identificar una retribución económica que satisfaga una necesidad prioritaria del gobierno, o conseguir otros fondos o fuentes para la puesta en práctica. Necesitan emplear destrezas especiales de comunicación para dotar a la cuestión de la más alta prioridad — quizá movilizándolo a la opinión pública para respaldar sus esfuerzos.</p> <p>La agenda investigadora, y su importancia para la política, debe ser sólida y enérgicamente fomentada por los investigadores. Aunque han de ser sensibles a las necesidades y prioridades del gobierno para captar cualquier cambio en el pensamiento oficial, los investigadores deben centrarse especialmente en otras comunidades que puedan ayudar a promover los datos y sus ventajas ante los responsables de tomar decisiones. Las recompensas económicas y sociales de la puesta en práctica de las investigaciones merecen énfasis a la hora de plantear los argumentos ante las circunscripciones interesadas. Entre estos grupos se incluyen: grupos de apoyo, los medios de comunicación, comunidades afectadas, el sector privado e instituciones educativas. Tanto el apoyo como la comunicación son fundamenta-</p>

(Continúa en la pág. siguiente)

(Continúa de la pág. anterior)

Contexto político	Qué significa	Qué tener en cuenta
	<p>nes. Los riesgos de fracaso son elevados.</p>	<p>les para potenciar la adopción de datos en este contexto. Asimismo, los investigadores han de pensar en los requisitos institucionales para adoptar sus datos; si la investigación adquiere una prioridad superior, los investigadores han de estar preparados con asesoramiento eficaz de puesta en práctica.</p>
<p>5. El gobierno trata la investigación con desinterés u hostilidad</p>	<p>En este entorno, los políticos se resisten a escuchar consejos de investigaciones, y acaso se muestren hostiles ante el propio asunto. La política del momento quizá consista en ir en contra de los investigadores, o tal vez es que éstos van adelantados a su tiempo. Lo más probable es que deban obrar con paciencia y aprovechar el momento cuando el asunto pase a primer plano. En este entorno, empujar con demasiada fuerza por lo general no surte efecto. Hay muy pocas probabilidades de conseguir influencia política.</p>	<p>Los investigadores que se enfrentan a la resistencia o la hostilidad de los políticos deben conservar clara su meta y su compromiso con el futuro. Su investigación es preparación para un potencial cambio de interés político. Aunque tienen que pensar en las repercusiones institucionales de sus hallazgos, acaso sea contraproducente defender con demasiada firmeza una línea de conducta que reciba una oposición dura en los círculos políticos. Mejor sobrevivir a la resistencia, y estar siempre preparado para aprovechar una oportunidad para la influencia cuando se presente.</p>

¿Cuál es la capacidad de los responsables de alto rango en la toma de decisiones?

Cuando los políticos carecen de destrezas analíticas o de experiencia práctica, o cuando otras agendas en competencia los distraen, es más difícil elaborar un argumento político sofisticado, basado en pruebas, del que quede constancia. En estos casos, los investigadores deben pensar muy bien cómo comunicar consejos en términos y formatos fácilmente absorbibles por políticos no familiarizados con el tema y ocupados con otros problemas.

¿Está centralizado el sistema de decisiones?

La evaluación pone de manifiesto que la investigación puede influir en la política incluso cuando los poderes de toma de decisiones están ampliamente descentralizados y repartidos entre autoridades provinciales o locales. Pero cuando los poderes están dispersos, los investigadores deben dirigirse al nivel de gobierno que toma las decisiones en su campo específico de interés. Detectar dónde se elabora la política requiere un análisis de la estructura constitucional del país —y nociones acerca de su política cotidiana.

¿Hay circunstancias especiales en juego como con los países en transición?

Sobre todo cuando los investigadores son de confianza y están preparados, las transiciones les dan una oportunidad no sólo para influir en las decisiones políticas sino también para mejorar el modo de elaborarlas. Asimismo, la aparición de nuevos desafíos políticos —como la regulación y el fomento de las ICT para el desarrollo— puede abrir la mente de los políticos a las orientaciones que la investigación es capaz de ofrecer.

¿Afrontan los políticos una crisis económica?

Los casos ponen de relieve que la crisis económica (o presión económica inevitable, al menos) favorece claramente a los investigadores que están preparados con consejos eficazmente pertinentes. Vale la pena formular estas preguntas a cualquier investigador: ¿Puede atribuir valor económico a sus datos o hallazgos? ¿Puede relacionar sus datos con los problemas económicos del gobierno? Si en su país algunos se beneficiarían económicamente de las re-

percusiones políticas de sus datos, ¿puede discutirlos con los políticos? Si no es capaz de identificar valor económico directo en sus datos, ¿puede asociarlos no obstante a desarrollo nacional, subnacional o regional? (Si, como investigador para el desarrollo, usted no puede mostrar ninguna aportación de sus investigaciones al desarrollo, tiene que llevar a cabo una nueva evaluación de su trabajo y sus objetivos.)

Al margen del contexto político y de las contingencias que surjan, nuestros datos confirman la importancia decisiva de la sensibilidad del investigador en tres empeños operativos: establecer la intención de influir en la política, crear relaciones entre los investigadores y los políticos, y comunicarse con los políticos y el público. Las tres actividades tienen en común esta oportuna cualidad: con independencia de todas las tribulaciones y las frustraciones de la política y la elaboración de medidas políticas, estas tres funciones dependen exclusivamente de la capacidad de los investigadores para emprender iniciativas.

La intención afecta a los resultados

Los investigadores no sólo desean que su trabajo influya en la política. Necesitan crear su intención de influir explícitamente en el diseño y la conducción de la propia investigación, así como en la comunicación de los hallazgos a la comunidad política y al público. Por tanto, los investigadores deben primero preguntar si su proyecto está realmente vinculado al cambio y al desarrollo, qué políticas específicas han sido escogidas para dicho cambio, y si todos los elementos del proyecto contribuyen de manera congruente a esta intención explícita de influir. Repitamos un aspecto subrayado en el capítulo 4: la intención no es simplemente un estado de ánimo. La intención que se declara de forma expresa en el plan de investigación y su ejecución inspirará las primeras preguntas, determinará las operaciones del proyecto y enmarcará el lenguaje mediante el que se informe de aquél a los políticos. Incluso cuando la intención está ausente de las primeras fases de un proyecto, aún hay esperanza; en algunos casos, una intención de desarrollo tardío, expresada y ejecutada de manera enérgica, permite recuperar el tiempo perdido. Por lo general, no obstante, la influencia en la política se maximiza cuando la intención es explícita desde el prin-

cipio. Esta regla general se cumple incluso cuando el contexto político o económico parece poco prometedor. Bajo las peores condiciones, la influencia política que cabe esperar al comienzo quizá parezca forzosamente moderada. Sin embargo, es precisamente en estas circunstancias hostiles cuando hace falta dejar clara la intención y mantenerla con firmeza.

Las relaciones, con los políticos y entre los investigadores, ayudan a acelerar la incorporación de la investigación a la política

En un caso tras otro, los investigadores de nuestra evaluación hicieron hincapié en la importancia de establecer relaciones de confianza y complicidad con personas de la esfera política. A veces, esto puede producirse de manera informal, pero casi siempre ha de ser deliberado. Los investigadores pueden relacionarse personalmente con políticos; pueden formar alianzas con ONG locales y asociaciones de empresarios, de trabajadores, y otros grupos con intereses económicos; pueden constituir redes y sociedades, o sumarse a otras ya constituidas, para reunir recursos, compartir experiencias y extender su influencia dentro de su país o región y más allá. Las sociedades y redes pueden superar inconvenientes de distancia y aislamiento y aumentar la credibilidad de hallazgos con bases sólidas. Durante la vida de un proyecto o programa, los investigadores deben preguntarse a sí mismos en qué procesos de decisión están intentando influir; quiénes son los actores clave de dichos procesos; cómo se puede establecer contacto con estos participantes y comprometerlos; quiénes son los aliados naturales en su trabajo; y cómo la intervención de donantes, otros investigadores y socios potenciales refuerza la probabilidad de ejercer un efecto significativo en las acciones y medidas políticas.

La comunicación es esencial para lograr influencia política

En nuestros casos, la comunicación contribuyó a todos los éxitos. Sin embargo, no se limita a presentar información cuando surge casualmente de la investigación. La comunicación efectiva es un proceso organizado, a largo plazo, de compromiso con los políticos y el público —prestando atención a sus preocupaciones al tiempo que se les mantiene al corriente del estudio en marcha y se subraya la utilidad y pertinencia a sus intereses. Los investigadores han de

preguntar lo siguiente: ¿Incluye el diseño de la investigación una estrategia de comunicación pragmática y un plan operativo? ¿Han identificado los investigadores vías clave de comunicación, tanto formales como informales? ¿Ha formado el equipo lazos con aliados y potenciales apoyos a la investigación con personas que puedan ayudar a revelar su importancia a los políticos? ¿Está el equipo estableciendo una verdadera relación de comunicación en barrios y pueblos con las personas cuya vida esta investigación se propone mejorar? La comunicación conecta la investigación con la política, en parte movilizand o el interés y la acción: está en la esencia de cualquier iniciativa de investigación para el desarrollo.

Al final, cuando la investigación para el desarrollo consigue afectar para bien a una política o una acción gubernamental, también puede pasar algo más. Los procedimientos de deliberación y decisión sobre cuestiones de política pública se vuelven más favorables y efectivos cuando se basan en hechos y reflejan una tolerancia sin prejuicios. El alcance y la competencia de la formulación política gubernamental aumentan, y la ejecución política es más eficiente. Los propios ciudadanos garantizan nuevos conocimientos, una comprensión mejor informada de las opciones de la política pública, y una opinión más atinada sobre la actuación del gobierno. Con estos cambios, las vidas mejoran. Éste es el imperativo definidor de la investigación para el desarrollo: dotar a la gente de conocimientos para que pueda comprender y decidir su propio futuro.

SEGUNDA PARTE
LOS ESTUDIOS DE CASO

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

I. INTRODUCCIÓN

Los hallazgos de este trabajo se basan en 23 estudios exhaustivos de caso. Como las interpretaciones y las conclusiones se basan inevitablemente en las perspectivas del autor y los otros usuarios e investigadores que las explotaron, creímos que sería útil disponer de resúmenes de los casos a los que remitirse. Quizá el lector encuentre cuestiones adicionales mediante la reflexión en estos estudios. Por este motivo, y por el bien de aquellos a quienes gustaría ahondar en las historias subyacentes a los hallazgos, en esta sección del libro se presentan resúmenes de todos los casos.

Los casos están organizados en torno a un tema o contenido. La tabla 4 los sitúa por regiones en beneficio del lector que tenga un interés geográfico específico.

Hemos intentado abarcar los aspectos destacados de cada caso, pero como es lógico buena parte de los exhaustivos detalles incluidos por los autores han sido forzosamente suprimidos. Para los que quieran profundizar más en el tema, se pueden encontrar los estudios completos en la página web del IDRC: www.idrc.ca/evaluation/ev-26606-201-1-DO_TOPIC.html.

Tabla 4
Resumen de estudios de caso por regiones

Región					
Área objeto de estudio	África Subsahariana	Oriente Medio y norte de África	Asia	Latinoamérica	Otros
Control de la pobreza	Un Proceso político Interactivo contra la pobreza (Senegal).		<ul style="list-style-type: none"> – Una nueva dinámica en la lucha contra la pobreza (Bangladesh). –Lograr el apoyo de comunidades en la Lucha contra la pobreza (Filipinas). –Investigación y política en cursos paralelos (Vietnam). 		
Comercio y Finanzas				Negociar el nuevo orden mundial del comercio internacional.	Influir en la agenda económica global.
Gestión de recursos	Luchar contra la fuga de cerebros (este de África).	Compartir la Tierra, determinar el futuro (Líbano).		Cambiar el cariz de la extracción minera en el Perú.	
Gestión del agua		<ul style="list-style-type: none"> – Sacar el máximo provecho de los recursos escasos (Jordania). – Buscar una solución de riego provisional (Siria). – Cambiar la política hídrica de forma gradual. 			Un Río la atraviesa (Ucrania).

(Continúa en la pág. siguiente)

(Continúa de la página anterior)

Región					
Área objeto de estudio	África Subsahariana	Oriente Medio y norte de África	Asia	Latinoamérica	Otros
Salud y reforma educativa	La chispa del TEHIP conduce a una sanidad mejor (Tanzania).			Influir en la política educativa en Guatemala.	
Redes e innovación			<ul style="list-style-type: none"> – La paciencia tiene recompensa (Sudeste de Asia). – Promover el conocimiento tradicional (India). 		
Tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> – Llevar tecnología de la información al pueblo senegalés. – Mozambique entra en la era de la información. – Las tecnologías de la información y la comunicación llegan al país del arco iris (Sudáfrica). – Salvar la brecha digital (Uganda). 		Nepal lucha para entrar en la era de la información.		

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

II. CONTROL DE LA POBREZA

Una nueva dinámica en el combate contra la pobreza

**Investigadores de Bangladesh ayudan a políticos
a encontrar nuevas estrategias para reducir la pobreza**

Este informe se basa en un estudio de caso escrito por María Pía Riggirozzi y una investigación llevada a cabo por Kirit Parikh.

La pobreza ha sido un problema endémico en Bangladesh durante los 33 años de historia del país, y sigue siéndolo pese a una esperanzadora tasa de crecimiento económico anual superior al 5% en los últimos años. Actualmente, los investigadores y los políticos están colaborando para comprender mejor las causas fundamentales de este pertinaz malestar económico e idear soluciones prácticas.

Bangladesh, con una población de 142 millones de habitantes, es con mucho el miembro mayor del grupo de 50 conocido como Países Menos Desarrollados. Pese a décadas de continuos esfuerzos nacionales e internacionales para mejorar sus perspectivas económicas, Bangladesh sigue siendo uno de los países más pobres del mundo.

Hay que decir que la naturaleza no ha tratado bien a Bangladesh. En torno a un tercio del país se inunda cada año a causa de las lluvias monzónicas, y son habituales las catástrofes debidas a los ciclones. Éste es un impedimento importante para el desarrollo

económico y afecta gravemente a los medios de vida de dos terceras partes de la población que trabaja en el sector agrícola.

De ninguna manera podemos culpar de todo a las fuerzas de la naturaleza. Las causas de la pobreza son complejas y están muy arraigadas. Puede ser difícil incluso precisar la definición de pobreza. Un diccionario la define como «el estado de quien carece de una cantidad habitual o socialmente aceptable de dinero o posesiones materiales». Al parecer, los economistas consultan diccionarios. Tradicionalmente han evaluado la pobreza basándose únicamente en los ingresos y el consumo. Por desgracia, estas magnitudes no sirven para indicar las causas de la pobreza ni apuntan soluciones.

MIMAP

La búsqueda de soluciones basadas en una mejor comprensión de las causas fundamentales de la pobreza hizo que Bangladesh fuera el segundo país en participar, en 1992, en los Microimpactos de las Políticas de Ajuste y Macroeconómicas (MIMAP). Creado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la red del MIMAP fue pionera en la aplicación de técnicas de modelización económica y de control de la pobreza (véase recuadro de la pág. 127).

Los recursos ofrecidos por el MIMAP permitieron a los investigadores y políticos de Bangladesh trabajar conjuntamente en busca de soluciones políticas. La investigación innovadora supone un control de la pobreza que va más allá de evaluar simplemente los ingresos y el consumo e incluye indicadores como la salud, el acceso a agua potable y tierra, la calidad de las viviendas y muchos otros factores.

La producción resultante relacionada con el conocimiento ha llegado a ser una fuente clave de información para los políticos en lo referente a la reducción de la pobreza, según María Pía Riggiozzi, que redactó un informe sobre una evaluación del proyecto MIMAP en Bangladesh para el IDRC basándose en un estudio llevado a cabo por Kirit Parikh. Según este informe, «uno de los problemas más llamativos del combate contra la pobreza en Bangladesh ha estado ligado a la falta de fuentes adecuadas de información sobre cuestiones relacionadas con la pobreza».

El acceso a información sobre la pobreza ha sido un desafío crítico para el diseño de políticas económicas efectivas y sostenibles que puedan tener un impacto positivo en los pobres. El acceso a información adecuada sobre asuntos relativos a la pobreza y la comprensión de la dinámica de esta última se han considerado una prioridad clave de la agenda antipobreza del gobierno.

Aunque Bangladesh ha puesto en marcha varios programas antipobreza, las fuentes de información han resultado anticuadas y poco fiables. Tradicionalmente, las autoridades se habían basado en una sola fuente de recogida de datos, la Encuesta de Gasto Familiar (HES, Household Expenditure Survey), preparada por la Oficina de Estadística de Bangladesh (BBS, Bangladesh Bureau of Statistics). El doctor Mustafa Mujeri, jefe del equipo del MIMAP en el Instituto de Estudios para el Desarrollo de Bangladesh (BIDS, Bangladesh Institute of Development Studies) de Dacca, comenta lo siguiente: «Esta encuesta servía de poco a los políticos porque se hacía de forma irregular —cada cinco o diez años— y sus resultados se publicaban con un retraso de tres o cuatro años, por lo que los datos disponibles estaban desfasados. Además, la HES ofrecía información limitada, unidimensional, pues sólo tenía en cuenta los ingresos y el consumo».

Nuevas herramientas de investigación

Los investigadores crearon una herramienta nueva, el Sistema de Control de la pobreza (PMS, Poverty Monitoring System), que sigue la pista de un amplio conjunto de indicadores, entre los que se cuentan los ingresos, el empleo, la salud, la educación, la vivienda, el acceso a servicios comunitarios, el acceso a la tierra, etcétera. Se llevaban a cabo varias visitas para evaluar la situación del mismo grupo de familias a lo largo del tiempo. A medida que el sistema se perfeccionaba, se añadían nuevos indicadores en el transcurso del proyecto. En la actualidad, el sistema comprende un núcleo multidimensional de 12 indicadores que se utilizan para recoger datos en 21 regiones mediante una serie continua de encuestas. Riggiozzi señala:

Estas encuestas han surgido como fuente principal de información sobre tendencias en la pobreza, con claras repercusiones políticas. Los resultados del PMS están disponibles al cabo de un año de la encuesta, lo que permite la formulación de

políticas basadas en información fiable y oportuna, e incrementa la eficacia de las políticas relacionadas con la pobreza. En este contexto, la toma de decisiones sobre asuntos ligados a la pobreza ha mejorado, pues las medidas pueden basarse en escenarios diferentes y su puesta en práctica puede ser controlada y ajustada a lo largo del proceso.

Desde entonces, la herramienta del PMS se ha adaptado para su uso en el ámbito local. Esto es un reto considerable en un país dividido en 64 regiones con un total de 60.000 pueblos. Al principio, las encuestas se realizaban a nivel regional, y los resultados estaban disponibles para las organizaciones no gubernamentales locales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil. Se llevaron a cabo unas cuantas encuestas en pueblos, y la Academia de Desarrollo Rural de Bangladesh expresó su confianza en que la experiencia se repetiría a una escala mayor con la participación de ONG locales.

Los ordenadores suponen una ayuda inestimable para abordar el volumen de datos complejos generados por estas encuestas. Se crearon dos herramientas de base informática como parte del proyecto MIMAP. El Sistema de Información Computerizada (CIS, Computerized Information System) se ideó para el desarrollo de una base de datos integrada a fin de procesar, archivar y divulgar información ligada a la pobreza. Según Riggirozzi, la generación de capacidad en la gestión del CIS fue importante para garantizar que los usuarios fueran capaces de aprovechar el sistema al máximo.

Además, el equipo del MIMAP creó un modelo de Equilibrio General Computable (CGE, Computable General Equilibrium), una herramienta analítica para ayudar a controlar y analizar el impacto de las políticas macroeconómicas en la pobreza. El modelo resultó ser especialmente útil, pues el país iniciaba un proceso de ajuste estructural y reformas macroeconómicas, según informa Riggirozzi. «Pueden aplicarse medidas antipobreza mientras el gobierno pone en práctica reformas económicas necesarias que tengan en cuenta aspectos macro y micro del impacto económico, como las consecuencias de las políticas macroeconómicas en el bienestar familiar y la distribución de la renta.»

El programa MIMAP también incluía una serie de estudios de foco (exhaustivos sobre cuestiones clave) concebidos para comple-

mentar los esfuerzos de modelización y control de la pobreza. Estos estudios generaron numerosos documentos de trabajo, informes técnicos, ponencias políticas y boletines informativos. Estos documentos y otros se difundieron ampliamente para que los más próximos al proceso de elaboración política estuvieran al corriente de los últimos resultados de los estudios.

La red del MIMAP: promover innovación y conocimiento

El enfoque del MIMAP se fundamenta en la convicción de que las estrategias y los programas de reducción de la pobreza tendrán éxito sólo si se suministra información oportuna y fiable sobre sus indicadores, y en la creencia de que dichos programas no tendrán éxito sin un conocimiento exhaustivo de los impactos de las políticas macroeconómicas en los pobres.

El MIMAP ayuda a los países en desarrollo a diseñar políticas y programas que satisfagan objetivos de estabilización económica y ajuste estructural mientras se alivia la pobreza y se reduce la vulnerabilidad mediante la investigación, la formación y el diálogo. Creada por el IDRC en 1989, actualmente la Red del MIMAP conecta investigadores de países en desarrollo, políticos, ONG y expertos internacionales de una docena de países de África y Asia. En concreto, los programas del MIMAP tienen como finalidad:

- Aumentar la capacidad investigadora de los países en desarrollo para analizar el impacto de las políticas macroeconómicas en sus ciudadanos.
- Proporcionar nuevos instrumentos para el diseño y el análisis de políticas y programas mediante la creación rigurosa de herramientas analíticas y sistemas de control de la pobreza.
- Ayudar a la creación de mecanismos de desarrollo local y de control de base comunitaria.
- Fortalecer la capacidad de los políticos para negociar con actores internacionales como los bancos y otras organizaciones multilaterales y bilaterales.
- Reunir a investigadores, políticos, funcionarios gubernamentales y ONG en un diálogo político en los planos nacional y regional.
- Fomentar el intercambio de conocimientos, herramientas y resultados de las investigaciones así como el diálogo político entre países, instituciones y donantes.

Para más información, visitar www.idrc.ca/mimap.

Influencia política

Toda la recogida de información y el análisis tiene, desde luego, por objeto influir en la política del gobierno. Según Riggiozzi, «el objetivo de influir políticamente ha estado implícito en el contenido del programa respaldado por el IDRC. En este sentido, su finalidad clave es articular investigaciones que tengan el potencial de inspirar a los políticos de una forma directa y contribuir a la formulación de opciones políticas sólidas».

El doctor Mujerí, antiguo responsable del equipo del MIMAP en el BIDS, lo dice con más rotundidad: «Al final del día, no se trata de qué investigación ha llegado a los políticos, sino de si se han desarrollado o no las políticas... y de si son las políticas correctas».

A juicio de Riggiozzi, toda esta actividad —las encuestas del PMS, la modelización informática, la creación de capacidad, los estudios de foco, la divulgación— ha sido importante para ampliar el conocimiento de la pobreza: «Las actividades del MIMAP no sólo llenaron los huecos del conocimiento existente de investigadores y políticos sino que también introdujeron nuevos campos de investigación, llevando estos asuntos a las agendas de los responsables de tomar decisiones».

Por ejemplo, Riggiozzi señala que, en un caso, la información recogida por las encuestas del PMS fue la principal fuente que respaldaba los documentos presupuestarios del ministro de Finanzas. Es asimismo una importante aportación a la labor de la Comisión de Planificación. «La Comisión de Planificación se ha apoyado considerablemente en el trabajo de modelización del MIMAP... Además, el hecho de que en la Comisión de Planificación se manejara un modelo CGE ha incrementado la capacidad de los funcionarios gubernamentales para usar datos instrumentales sobre cuestiones relativas a los microimpactos de la política macroeconómica».

Otro ejemplo de uso directo de los conocimientos generados por el MIMAP es la contribución de los datos de la encuesta del CGE a la preparación del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP). El documento, elaborado por la Comisión de Planificación, perfila un detallado proceso de planificación de cinco años. El doctor Mujerí, que participó en la preparación del PRSP, subraya el impacto de las aportaciones investigadoras del MIMAP. «Actualmente Bangladesh está asignando el 26%-27% de su presupuesto total a sectores sociales. Cuando empezamos, las asigna-

ciones eran del 15% al 17%», dice. «El MIMAP ha recalcado la importancia del desarrollo social desde el principio».

Los hallazgos del MIMAP también han resultado útiles en la creación de capacidad. Basándose en entrevistas (llevadas a cabo por el doctor Kirit Parikh) con muchos de los participantes, Riggiozzi llega a la conclusión de que el MIMAP ha reforzado las capacidades profesionales de los investigadores y de los centros de investigación para realizar estudios de calidad y políticamente pertinentes. También ha incrementado la capacidad de los responsables de las decisiones para utilizar la investigación en programas de paliación de la pobreza sobre el terreno. Y como los miembros de los organismos gubernamentales y del proyecto MIMAP han trabajado juntos en actividades de control de la pobreza, la creación de capacidad ha contribuido notablemente a las destrezas de los funcionarios del gobierno.

Efecto en los sistemas políticos

La satisfactoria influencia del MIMAP-Bangladesh se basa en los estrechos lazos creados entre los productores y los usuarios de investigación. Según el doctor Mujeri, esta colaboración era algo nuevo.

Cuando se inició el proyecto MIMAP, en Bangladesh no había cultura de investigación bien fundada sobre política, ninguna tradición de consulta a los investigadores. Tuvimos que convencer a los políticos de que necesitaban investigación. Una de las claves para salvar la brecha entre investigación y política reside en las relaciones estrechas.

En opinión del doctor Mujeri, la implicación de funcionarios gubernamentales en las actividades del MIMAP ayudó a crear un sentido de propiedad. Tomando las encuestas del PMS como ejemplo, dice: «Podríamos haberlas llevado a cabo nosotros mismos y habríamos elaborado un informe, pero no habría habido continuidad». También cree que el diálogo entre las comunidades política e investigadora ha tenido un impacto directo en los procesos de toma de decisiones.

María Pía Riggiozzi respalda esta idea en su informe, alegando que «en Bangladesh una contribución importante del MIMAP ha sido la creación de mecanismos y canales dinámicos propicios para que los políticos hagan un mayor uso de las investigaciones».

Añade que los principales resultados del proyecto han favorecido el cambio político.

En efecto, escribe Riggirozzi, desde el principio la puesta en práctica del MIMAP «se basó en una labor coordinada que satisficiera las necesidades de los políticos en lo referente a instrumentos políticos y a la preparación técnica de instituciones de investigación y expertos en el desarrollo de metodologías nuevas para abordar el problema de la pobreza».

Los investigadores y los políticos, como tales, desarrollaron estrechos vínculos en el proceso de formulación, control y evaluación política, donde se fortaleció una cultura de uso y propiedad de la investigación en el despliegue de medidas económicas.

Algunas lecciones

- La adopción de una actitud coordinada para llenar el vacío entre los políticos y los investigadores ayudó a crear una cultura de uso y propiedad de la investigación.
- La recogida y el análisis de datos sobre cuestiones relacionadas con la pobreza no quedó en manos sólo de expertos académicos, sino que se basó en la asociación como principio práctico.
- La disponibilidad de datos fiables, oportunos, creó un sentido de propiedad en organismos gubernamentales y ha sido un instrumento valiosísimo para los políticos que dialogan con agencias de ayuda y donantes internacionales.
- «Aprender haciendo» tuvo un impacto crucial en los investigadores: fortaleció su capacidad de participar en la formulación y puesta en práctica de estrategias para la reducción de la pobreza.
- El enfoque local de los asuntos de la pobreza ayuda a aumentar la conciencia pública y habilitar a actores locales en la búsqueda de soluciones prácticas que ayuden a remediar la situación.

Datos básicos

Período de actividad: 1992-2001

Objetivos

Incrementar el conocimiento de la pobreza y favorecer el diálogo entre investigadores, políticos, funcionarios gubernamentales y ONG en búsqueda de políticas equitativas y efectivas de alivio de la pobreza.

Crear un marco analítico para analizar las políticas de ajuste estructural y macroeconómicas clave para los pobres.

Resultados de las investigaciones

Sistema de control de la pobreza; primero en el nivel nacional y luego adición de un sistema de niveles locales.

Sistema de información computerizada para la gestión de datos.

Creación de un modelo CGE y formación para su uso.

Estudios de foco sobre cuestiones relativas a la pobreza (entre otras cosas, papel del gasto público, agricultura y pobreza rural, eficiencia de los mercados rurales, desarrollo de recursos humanos y los pobres).

Apoyo de las comunidades en la lucha contra la pobreza

La recogida y el análisis de información da resultados en las Filipinas

Este informe se basa en un estudio de caso escrito por María Pía Riggirozzi y Tracy Tuplin, con dossiers de Kirit Parikh.

La reducción efectiva de la pobreza requiere información oportuna y precisa. No obstante, aunque la paliación de la pobreza ha sido un objetivo importante del gobierno filipino desde 1986, ha resultado difícil recoger datos que respaldaran los programas pertinentes. El programa Microimpactos de las Políticas de Ajuste y Macroeconómicas (MIMAP) del IDRC ha servido para proporcionar esta información desde 1990. Tal como señalaba una evaluación reciente, la investigación iniciada por el MIMAP era exactamente lo que necesitaba el país.

Las guías turísticas casi siempre se refieren a Palawan como la más «encantadoramente rústica» de las provincias Filipinas. Para las 750.000 personas de la provincia, no obstante, «rústico» es un eufemismo de «pobre». En Palawan, el índice de pobreza es casi del 50%. Muchos de sus habitantes no tienen agua potable, servicios sanitarios aceptables o electricidad. Hay un gran número de analfabetos y desnutridos.

Cuando los funcionarios provinciales se dispusieron a elaborar el presupuesto de 1999, estaban decididos a cambiar esa realidad. Sin embargo, los problemas parecían insalvables. Palawan, constituida por cerca de 1.800 islas extendidas a lo largo de 650 kilómetros, carece de infraestructuras adecuadas, un enorme obstáculo para

el desarrollo. Los servicios educativos y sanitarios necesitan urgentes inyecciones de dinero. También contribuye a la pobreza el índice de crecimiento demográfico, 3,8%, el más alto de las Filipinas.

La reducción efectiva de la pobreza requiere información oportuna y precisa. Sin embargo, aunque la paliación de aquélla es un objetivo importante del gobierno filipino desde 1986, ha sido difícil recoger datos para respaldar los programas pertinentes. De hecho, los datos sobre la pobreza eran irregulares, infrecuentes, y se apreciaban incongruencias de una encuesta a otra, por lo que nunca era posible obtener un perfil de conjunto. Las encuestas regulares procuran datos sobre variables macro, como la tasa de inflación, el tipo de cambio y el balance comercial. De todos modos, las encuestas que evalúan los ingresos, las condiciones de las viviendas y el índice de desnutrición no se llevan a cabo anualmente, lo que reduce su relevancia e impacto.

«Conocíamos el impacto de las medidas políticas y los programas sólo al cabo de tres o cuatro años», dice el doctor Ponciano Intal, director ejecutivo del Instituto Angelo King para Estudios Económicos y Empresariales (AKI), en la Universidad De La Salle de Manila. Un ejemplo que viene al caso es el efecto de la crisis financiera de 1997-1998 del este de Asia y el fenómeno El Niño. La economista Celia Reyes señala que «sólo disponíamos de una encuesta nacional de 1997; la siguiente se llevaría a cabo tres años después, en 2000, de modo que no teníamos suficiente información para indicar a los políticos y otros que había impactos sociales adversos en la población». Pero los impactos fueron considerables; el producto interior bruto de las Filipinas se contrajo un 0,5%, lo que provocó un ciclo boom-quiebra y la pérdida de inversiones extranjeras. Se fueron al traste años de avances en la reducción de la pobreza.

Un programa de tres vertientes

La recogida sistemática y regular de información sobre la «dimensión humana» también presentaba carencias. «Teníamos ejercicios de planificación, pero no el modo de evaluar la calidad de vida de las familias», explica Josephine Escano, responsable de la División de Investigación y Evaluación de la Oficina Provincial de Planificación y Desarrollo de Palawan. «Teníamos que encontrar una

manera de medir a largo plazo para así poder planificar con más eficiencia y eficacia.»

Lo que encontraron fue un Sistema de Control de la pobreza de Base Comunitaria (CBMS, Community-Based Poverty Monitoring System), diseñado por el equipo MIMAP-Filipinas. El programa Microimpactos de las Políticas de Ajuste y Macroeconómicas (MIMAP) del IDRC había comenzado en 1990 en las Filipinas con la finalidad de apoyar esfuerzos para evaluar y analizar la pobreza y desarrollar alternativas políticas que redujeran al mínimo los impactos en los pobres. (Para más información: http://web.idrc.ca/en/ev-6649-201-1-DO_TOPIC.html).

«Hay muchas estrategias posibles para abordar la pobreza», dice la doctora Reyes, responsable de la red CBMS del MIMAP.

Una de las más importantes quizá sea la de crear un sistema de control. ¿Por qué? Porque proporcionaría información sobre las diferentes dimensiones de la pobreza. Los números positivos de un sistema de control de la pobreza también nos permiten evaluar el impacto de políticas y programas y puede ayudarnos a identificar beneficiarios de programas seleccionados.

El control de la pobreza es uno de los tres componentes principales del proyecto MIMAP-Filipinas. El segundo, la modelización económica, consta de una serie de modelos económicos estimados que utilizan datos filipinos, entre ellos los macroeconómicos, los familiares, y una matriz de acoplamiento que traduce los efectos macroeconómicos en efectos familiares. Estos modelos se han utilizado para analizar el impacto de reformas tributarias, liberalización comercial, liberalización y desregulación de las divisas, etcétera.

El tercer componente es el respaldo político y la difusión de la información. Tal como explica Celia Reyes:

Sólo comunicando con eficacia los hallazgos de un proyecto a los públicos adecuados cabe esperar que obtengamos influencia en la elaboración política». Entre las herramientas se incluyen publicaciones, como un boletín trimestral, informes de investigación y una página web. Los talleres políticos y los diálogos en la comunidad reúnen a expertos técnicos y profesionales de las esferas académicas.

mica e investigadora y de organismos encargados de la elaboración política. El MIMAP-Filipinas también ha participado activamente en grupos técnicos de trabajo sobre control de la pobreza y bienestar así como sobre evaluación de impactos políticos.

Vinculación de investigaciones y política

En 2002, el IDRC acometió la tarea de evaluar la influencia que habían tenido en las políticas públicas algunas de las investigaciones que había respaldado. Los estudios de caso incluían tres proyectos MIMAP: en las Filipinas, Bangladesh y Senegal. La evaluación consideraba tres tipos de influencia política: aumento de capacidades políticas, ampliación de horizontes y cambios en los sistemas políticos.

Según el informe redactado por María Pía Riggirozzi y Tracy Tuplin con dossiers de Kirit Parikh, el MIMAP no podía haber llegado a las Filipinas en un momento más propicio. El doctor Mario Lamberte, presidente del Instituto de las Filipinas para Estudios sobre el Desarrollo (PIDS, Philippines Institute for Development Studies), dice que el estudio iniciado por el proyecto MIMAP era exactamente lo que necesitaba el país en 1990: «Las Filipinas habían sufrido varias crisis económicas [...] y al gobierno le preocupaba cómo responder a la situación».

El éxito de la labor de modelización del MIMAP fue evidente al principio en el interés que tomaron políticos y funcionarios gubernamentales en los resultados. Cada foro llevaba más gente a la mesa. La clave, explica el doctor Caesar Cororaton, investigador del PIDS y director adjunto de proyectos del MIMAP, fue que todos reconocieron el carácter neutral de la investigación.

Ampliación de horizontes, aumento de la capacidad

Los entrevistados a lo largo del estudio señalaron dos aportaciones importantes del MIMAP-Filipinas que ensancharon los horizontes políticos e incrementaron la capacidad política.

Primero, se crearon herramientas analíticas para captar las consecuencias de diversas reformas económicas y brindar a los políticos buena información sobre su posible impacto. «El MIMAP-Filipinas ilustra un caso de mejora de conocimientos y respaldo de destinatarios para promover medidas políticas y capacidades de los responsables políticos», indican Riggirozzi y Tuplin. Dicho en tér-

minos sencillos, las herramientas para recabar datos y la información reunida han permitido a los encargados locales de la toma de decisiones analizar las causas de la pobreza, seguir la pista de datos y evaluar el bienestar de la población. Cuando el MIMAP empezó su actividad, había poca investigación para respaldar políticas. Como comentó Lamberte sin rodeos, los políticos o analistas del gobierno no se preocupaban por los microimpactos de las políticas macroeconómicas porque no había forma de verificarlos: simplemente faltaba la parte analítica.

La Comisión de Lucha contra la Pobreza, creada en 1993-1994, ha adoptado estas herramientas desde entonces. El equipo del MIMAP también ha ayudado a agencias gubernamentales a poner en práctica el sistema de control. Sin embargo, la evaluación señala que los organismos filipinos de elaboración política todavía no han institucionalizado los modelos.

Segundo, el MIMAP creó y verificó métodos cuantitativos para la simulación y el análisis político, entre ellos el equilibrio general computable, la macroeconometría, la distribución de rentas y los modelos domésticos, los cuales afectaban al sistema de planificación, la confección de presupuestos y el diseño de programas en los niveles local y nacional. Según el informe, el trabajo de modelización y el desarrollo de los indicadores han aclarado importantes cuestiones políticas y contribuido a debates nacionales al respecto. Se llevó a la mesa nuevo conocimiento sobre el desarrollo, así como nuevas ideas a su proceso.

«El proyecto MIMAP ha desempeñado un papel crucial en el análisis y el pronóstico de impactos en las políticas macroeconómicas y de ajuste en las Filipinas», dicen Riggorozzi y Tuplin. No sólo se desarrollaron nuevas ideas sobre alivio de la pobreza y nuevas herramientas para controlar las consecuencias de dichas políticas en los pobres, sino que los instrumentos analíticos del MIMAP incrementaron la calidad y la fiabilidad de la labor diagnóstica.

Efectos en los sistemas políticos

Lo esencial del MIMAP, no obstante, es el sistema de control de la pobreza. Probado al principio en dos pueblos, ahora el sistema se está poniendo en práctica en el conjunto de las Filipinas, incluyendo toda la provincia de Palawan y, más recientemente, Bulacan. En

abril de 2003, el Ministerio Filipino del Interior y la Administración Municipal ordenaron a todas las unidades gubernamentales locales —en los niveles de *barangay* (barrio), municipio, ciudad y provincia— que adoptaran el sistema de 13 indicadores esenciales para evaluar la pobreza. Desde su primer hogar en las Filipinas, el CBMS se ha extendido, con el apoyo del IDRC, a 12 países.

Modificar programas y políticas en los aspectos básicos no es una tarea fácil. De todos modos, en opinión de los evaluadores, la puesta en práctica del CBMS en Palawan «es la historia de un éxito magnífico». Entre los factores que han contribuido a ello se incluyen:

- La implicación de políticos en los niveles provincial, municipal y de *barangay*, así como el vicegobernador y el gobernador, que contribuyeron al uso efectivo de resultados de investigaciones en el proceso político.
- Las investigaciones y las actividades estadísticas del MIMAP introdujeron un nuevo modo de enfocar los problemas ligados a la pobreza en Palawan. En el núcleo está el conjunto de indicadores que permiten la recogida y la interpretación de datos de una manera fácil y centrada. «El CBMS te da información sobre dónde estás ahora, dónde debes estar, y cómo vas a llegar ahí», dice el honorable Joel Reyes, gobernador de Palawan e incondicional partidario del CBMS. «Procura datos fiables, pertinentes y exhaustivos sobre condiciones de bienestar y estado del desarrollo en toda la provincia».
- Los resultados de las investigaciones se transmitieron a los habitantes de la zona, que ahora tienen un sentido de propiedad con respecto al CBMS, lo han hecho suyo.

Este último factor es crucial. Los miembros de la comunidad participan en la recogida, el procesamiento y el uso de los datos, así como en su validación. Esto da poder a las comunidades al proporcionarles información y un proceso a través del cual pueden participar activamente en la planificación, explica la doctora Reyes. Así pues, los residentes en los *barangay* desarrollan un agudo sentido de sus prioridades y son más capaces de expresar sus necesidades ante los funcionarios de planificación urbana. Provistos de infor-

mación concreta sobre su situación, son capaces de desempeñar un papel directo en la asignación de recursos presupuestarios. Y pueden exigir rendición de cuentas y transparencia a los funcionarios gubernamentales.

El proyecto MIMAP ha cambiado el modo de hacer política en el hecho de que la investigación ha procurado nuevos conocimientos para definir un conjunto manejable y pertinente de indicadores, al tiempo que ha dado credibilidad a la formulación política. En este sentido, ha permitido verificar ideas, ajustar medidas políticas y mejorarlas a lo largo del proceso de puesta en práctica. (Riggirozzi y Tuplin)

Es igualmente importante el hecho de que la implantación satisfactoria del CBMS en Palawan facilita su repetición en otras provincias Filipinas.

Claves del éxito

Si en las Filipinas el MIMAPP ha logrado influir en la política no ha sido por casualidad, por azar o accidente. Riggirozzi y Tuplin señalan que el proyecto fue concebido «para influir en los políticos directamente al generar conocimientos para la resolución de problemas».

También han intervenido otros factores. Fueron importantes las estrechas relaciones establecidas por el equipo de investigación con organismos gubernamentales como la Comisión Presidencial para la Lucha contra la Pobreza (ahora Comisión Nacional Antipobreza), el Ministerio del Interior y la Administración Municipal, el Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo, y la Autoridad Nacional Económica y para el Desarrollo. De hecho, funcionarios gubernamentales de alto rango participaron en el consejo consultivo del proyecto desde el principio. A partir de ahí, la Comisión Nacional Antipobreza ha invitado a la doctora Reyes a colaborar en la propuesta de mecanismos para diagnosticar la pobreza ante un comité intergubernamental cuya labor era la de institucionalizar un sistema local de control de la pobreza. Esta colaboración estrecha con organismos del gobierno se ha traducido en nuevos ejercicios de creación de redes entre actores gubernamentales y no gubernamentales en diferentes niveles.

La red del MIMAP: fomento de la innovación y el conocimiento

El enfoque del MIMAP se fundamenta en la convicción de que las estrategias y los programas de reducción de la pobreza tendrán éxito sólo si se proporciona información oportuna y fiable sobre indicadores de pobreza, y en la creencia de que tales programas no funcionarán sin un conocimiento exhaustivo de los impactos de las políticas macroeconómicas en los pobres.

El MIMAP ayuda a los países en desarrollo a diseñar políticas y programas que cumplan con los objetivos de estabilización económica y ajuste estructural al tiempo que atenúan la pobreza y reducen la vulnerabilidad mediante la investigación, la formación y el diálogo. Creada por el IDRC en 1989, actualmente la Red del MIMAP conecta investigadores de países en desarrollo, políticos, ONG y expertos internacionales de una docena de países de África y Asia.

Datos básicos

Período de actividad: 1990-2002

Objetivos

Desarrollar capacidad de control y modelización de la pobreza para inspirar estrategias de reducción de ésta.

Resultados de las investigaciones

Diferentes modelos económicos, como el CGE (Equilibrio General Computable).

Sistema de Control de la pobreza CBMS (Sistema de Control de la pobreza de Base Comunitaria) planeado.

Base de datos provinciales y mapas de control de la pobreza de la provincia de Palawan.

Informes de investigación y estudios de foco.

El sentido de propiedad de las unidades gubernamentales locales, como en el caso de Palawan, y de las propias comunidades contribuyó claramente al éxito del MIMAP. Como dice Celia Reyes, «es importante trabajar con los ayuntamientos desde el principio, pues a la larga en ellos recaerán los costes y los beneficios».

Creación de capacidad «haciendo»

La influencia se aseguró aún más construyendo la capacidad tanto de políticos como de investigadores a través de talleres y mediante el establecimiento de redes. Por ejemplo, funcionarios del gobierno proporcionaron formación para preparar y redactar boletines informativos a fin de que pudieran difundirse mejor los resultados de la encuesta del CBMS. Según la evaluación, esto ayudó a ampliar el debate político en el seno de la población.

Lamberte también reconoció que se había incrementado la capacidad de los propios investigadores para entender medidas políticas y asesorar al respecto. Esto afectaba a su creciente madurez, lo que ahondaba en su comprensión del asunto y permitía brindar consejos políticos mejores y más creíbles.

Para el MIMAP, los próximos desafíos son crecer y garantizar que los organismos estadísticos nacionales coordinan la generación de datos. A juicio de Celia Reyes, esto permitiría implantar el CBMS a escala nacional. También hace falta asistencia técnica a las unidades gubernamentales locales y un depósito central para los datos. Y tal como señaló Carmelita Erieta, administradora de la Oficina Estadística Nacional, todas las unidades gubernamentales deben entender que la recogida de información no es un gasto sino una inversión.

Un proceso político interactivo frente al poder

Investigadores y políticos de Senegal crean estrategias autóctonas

Este informe se basa en un estudio de caso redactado por Tracy Tuplin y en investigaciones de Fred Carden.

Como la mayoría de los países del África Subsahariana, Senegal ha luchado infructuosamente por procurar una vida mejor a la mayor parte de la población. En la actualidad, un nuevo planteamiento de las cuestiones subyacentes a la pobreza abre la puerta a la esperanza de políticas que por fin produzcan un cambio real.

Senegal es uno de los países más pobres del mundo. En la pasada década, la proporción de la población que vivía por debajo del umbral de la pobreza aumentó desde un tercio hasta más de la mitad. Un estudio de 2001 estimaba que dos terceras partes de las personas eran «pobres». En las zonas rurales, esta cifra llega a aproximadamente al 80%: datos realmente deprimentes para un país de 10 millones de habitantes que tenía grandes esperanzas cuando se independizó de Francia en 1962.

La evidencia de los problemas económicos afloró en la década de 1980. El bajo crecimiento económico, la elevada demanda interna, la inestabilidad de las finanzas públicas y un déficit crónico en la balanza de pagos se combinaron para originar un grave deterioro de la calidad de vida de muchos senegaleses. Una efímera federación con la vecina Gambia nunca llegó a concretarse del todo: la unión se disolvió en 1989.

En la década de 1990, el gobierno de Senegal intentó cambiar la situación al poner en marcha un ambicioso programa de reformas económicas, con medidas severas entre las que se incluía la devaluación de la moneda y el desmantelamiento de los subsidios y los controles de precios. El programa de reformas dio resultados: desde 1995 a 2001, el Producto Interior Bruto (PIB) creció a un ritmo anual del 5% y bajó la inflación.

En el otro lado del libro de contabilidad, no obstante, el número de personas pobres seguía subiendo pese a los incrementos en el PIB. El 70% de la población activa está empleada en la agricultura, sector que permanecía porfiadamente estancado a pesar del respaldo de la comunidad internacional de donantes. El desarrollo industrial y el sector privado no han crecido como estaba previsto.

El enfoque del MIMAP

Como se ha observado en muchos de los países menos desarrollados del mundo, la pobreza es un problema complejo y persistente difícil de resolver. Los aumentos en el PIB no se traducen automáticamente en mejoras en la vida de los pobres. Para diseñar programas que reduzcan o incluso eliminen la pobreza, los economistas y los políticos primero deben conocer las causas fundamentales del problema y cómo resultan afectados los po-

bres por las estrategias económicas del gobierno. O si llegan a verse realmente afectados.

Proporcionar respuestas a estas preguntas es el cometido del programa Microimpactos de las Políticas Macroeconómicas y de Ajuste (MIMAP). El programa fue creado en 1989 por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), de Canadá, y ahora comprende una red de una docena de países de Asia y África. Senegal se ha incorporado recientemente a la red.

El IDRC ha estado activo en Senegal desde la década de 1980. Una de las instituciones que ha estado apoyando, el Centre de recherches économiques appliquées (CREA), fue elegido para llevar a cabo la investigación MIMAP-Senegal. Esto ocasionó un cambio notable, según el doctor Abdoulaye Diagne, que es el director del CREA y fue nombrado coordinador del programa MIMAP en Senegal: «Antes, los senegaleses no trabajaban sobre la pobreza [...]. Había muchos estudios, pero los hacían especialistas extranjeros. Gracias al MIMAP, nuestro instituto fue capaz de llevar a cabo investigaciones propias».

El programa MIMAP-Senegal es uno de entre diversos proyectos seleccionados por la Unidad de Evaluaciones del IDRC para determinar lo efectivo que ha sido el proyecto a la hora de influir en la política y los políticos. El informe del estudio, redactado para el IDRC por Tracy Tuplin, se basa en un documento original de Fred Carden y señala que, en la época en que el MIMAP-Senegal estaba en marcha, se produjo un segundo acontecimiento que tuvo un impacto considerable en el diseño del proyecto original.

El proyecto apenas se había iniciado cuando se hizo saber al doctor Diagne que el país tenía que elaborar un exhaustivo Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, o PRSP. Este documento era una exigencia para determinar si Senegal reunía los requisitos necesarios para integrarse en la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, Heavily Indebted Poor Countries), encabezada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo fin era reducir la deuda y conceder nuevos préstamos. Para reunir los requisitos, un país debe presentar una propuesta sobre cómo los diversos protagonistas nacionales piensan utilizar los fondos disponibles para combatir la pobreza.

Tras sólo tres meses en el proyecto MIMAP, el CREA fue escogido como socio técnico del Ministerio de Economía y Finanzas para desarrollar el PRSP. El objetivo era que el documento reflejara un consenso entre organismos gubernamentales, expertos locales, socios del desarrollo y organizaciones de la sociedad civil. Dado el papel fundamental del CREA, era inevitable que se produjera un solapamiento considerable entre las dos iniciativas, el MIMAP y el PRSP.

El doctor Diagne lo considera pura casualidad: «Elaboramos un documento que sirvió de rampa de lanzamiento para el proceso consultivo que desembocó en el borrador del PRSP».

Las barreras cayeron enseguida, y ahora tenemos equipos conjuntos que implican a nuestros investigadores y a los de la administración. Actualmente es como si no hubiera nadie más salvo nosotros. Ya no veo consultores.

El momento decisivo

El MIMAP-Senegal empezó en junio de 2000 con el objetivo global de mejorar la capacidad de investigación del CREA, lo que permitiría comprender mejor los efectos microeconómicos de las decisiones macroeconómicas y sus impactos en las cuestiones relativas a la pobreza. El equipo de investigación del CREA constaba de 10 personas, entre ellas profesores y estudiantes de doctorado así como representantes de la Oficina de Estadística. Tenía cuatro objetivos específicos:

- Elaborar un análisis de la pobreza en Senegal y crear un sistema de control.
- Crear herramientas para analizar el impacto de las políticas macroeconómicas en la distribución de la renta.
- Estudiar el acceso de los pobres a servicios financieros, la dimensión de género de la pobreza, y la relación entre pobreza y educación.
- Estimular el diálogo entre protagonistas del desarrollo (investigadores, políticos, ONG y entidades financieras) en la lucha contra la pobreza.

En noviembre de 2000, siete miembros del equipo del CREA asistieron a un taller sobre análisis de la pobreza. Éste fue el momento decisivo, según Tuplin:

En buena medida, las actividades del MIMAP planeadas al principio se dejaron en suspenso por el momento. El factor crucial era que el proceso del PRSP hiciera uso activo de los datos y estudios del CREA —contribución que fue elogiada por diversas razones. Las recomendaciones del PRSP se basan en hallazgos del CREA, lo que ilustra la importancia de la labor de influencia política, especialmente en la estrategia de reducción de la pobreza en Senegal.

El informe añade que la ayuda del CREA garantizaba que el documento PRSP fuera escrito por senegaleses, lo que establecía la propiedad esperada para facilitar la puesta en práctica. De hecho, la colaboración del CREA con varios ministerios dio lugar a un importante cambio en la comunidad política. «Antes del PRSP, los investigadores nacionales eran en gran parte ignorados por los políticos, y la investigación en política económica estaba dirigida sobre todo por personal del Banco Mundial y del FMI... la implicación de investigadores nacionales en el PRSP es un caso crítico de cambio en la comunidad política».

El hecho de que varios miembros del equipo del CREA pertenecieran también a la administración pública se tradujo en un proceso político mucho más interactivo: un proceso de doble sentido. La administración no sólo daba a conocer sus necesidades, sino que ahora también recibía consejo de los investigadores sobre lo que era necesario. Y tras ser tomadas las decisiones, los investigadores seguían involucrados en el control y la evaluación de los resultados. Para Tuplin:

Quizá el aspecto más destacado de esta influencia política, es que no fue planeada. Aunque probablemente el resultado final era más de lo que el proyecto esperaba alcanzar, había una sensación de disculpa en el hecho de que el equipo del MIMAP no fuera capaz de ceñirse al calendario original de actividades tal como estaban previstas al inicio del proyecto.

Clases de influencia política

Pese a esta «sensación de disculpa», Tuplin piensa que el proyecto MIMAP ha logrado la mayoría de sus objetivos originales en mayor o menor medida. Aumentar la capacidad política era un elemento clave de la propuesta inicial. Esto se consiguió mediante varias acciones de formación así como el desarrollo de un Modelo de Equilibrio General Computable (CGE): una herramienta analítica para ayudar a controlar y analizar el impacto de las políticas macroeconómicas en los pobres. El desarrollo del modelo requirió una revisión de los datos disponibles sobre la pobreza y dio como resultado nuevos y más pertinentes datos a escala nacional sobre la cuestión.

Varios funcionarios gubernamentales hicieron observaciones sobre el impacto del proyecto. Daouda Gueye, de la Oficina de Administración General y Económica del Ministerio de Educación, señalaba que las continuadas solicitudes de información del CREA obligaron a algunos departamentos gubernamentales a mejorar sus métodos de recogida de datos para ser capaces de proporcionar lo necesario. Asimismo, Thierno Niane, coordinador de la Célula de Lucha contra la Pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas, comentaba que el proyecto era capaz de «mover las palancas que funcionan en Senegal para entender cuáles son más útiles para identificar mejor los vínculos entre crecimiento económico y reducción de la pobreza».

Tuplin añade que, con la investigación, crecían la notoriedad y la confianza:

El equipo llegó a ser conocido por sus capacidades, con lo que el CREA se instituyó como un centro creíble de investigación para la labor del gobierno. Los investigadores formados en el marco del proyecto MIMAP se cuentan actualmente entre los más cualificados de la región.

El informe señala que el informe MIMAP también amplió los horizontes políticos de una gran variedad de personas —desde estudiantes e investigadores a administradores y planificadores económicos así como donantes. Incluso los investigadores y administradores que ya no están relacionados con el proyecto MIMAP continúan trabajando en otras iniciativas ligadas a la lucha contra la pobreza en Senegal gracias a la experiencia y los contactos obtenidos.

En cuanto al efecto del proyecto en los sistemas políticos, Tuplin afirma que fue clave en la redefinición de las conexiones entre política e investigación en el país:

Antes del proyecto, la administración senegalesa no tenía la costumbre de integrar a investigadores salvo para consultas ocasionales. Los esfuerzos de colaboración tuvieron como resultado el reconocimiento de que los investigadores incrementaban la calidad y la velocidad del trabajo y del equipo. Esto se traduce en sí mismo en un nuevo marco para la cooperación.

La red del MIMAP: promover innovación y conocimiento

En concreto, los programas MIMAP tienen como finalidad:

- Potenciar la capacidad investigadora de los países en desarrollo para analizar el impacto de las políticas macroeconómicas en sus ciudadanos.
- Procurar nuevos instrumentos para el diseño y el análisis de políticas y programas mediante el desarrollo riguroso de herramientas analíticas y sistemas de control de la pobreza.
- Ayudar a la creación de mecanismos de desarrollo local y de control de base comunitaria.
Reforzar la capacidad de los políticos para negociar con actores internacionales como los bancos y otras organizaciones multilaterales y bilaterales.
Reunir a investigadores, políticos, funcionarios gubernamentales y ONG en un diálogo político a escala nacional y regional.
- Favorecer el intercambio de conocimientos, herramientas y resultados de las investigaciones, así como el diálogo político entre países, instituciones y donantes.

Para más información, visitar www.idrc.ca/mimap.

Factores que afectan a la influencia política

Las personas clave son un factor importante que afecta a la influencia política, y Tuplin elogia al doctor Diagne como jefe de proyectos así como a otros que desempeñaron papeles destacados en el proyecto MIMAP-PRSP. No obstante, el informe también señala que «en África, la capacidad humana es excesiva... los expertos nacionales son demasiado pocos, lo que provoca un atasco en la cadena oferta-

demanda. Esto no sólo afecta a la calidad del trabajo sino que también comporta problemas para la creación de instituciones».

La divulgación de las investigaciones se consideró menos decisiva en el proyecto PRSP-MIMAP que en otros programas de investigación, si bien había numerosas actividades cuya finalidad era comunicar con más eficacia y llegar a un público más amplio. Por ejemplo, el CREA organizó un «Día de Reflexión sobre la Economía de Senegal», que tuvo muy buena acogida entre los políticos.

Tuplin escribe que, al ser interactiva, la investigación tuvo acceso directo a los círculos políticos:

La divulgación como concepto tiene una connotación pasiva que choca con el modo en que el MIMAP-Senegal se volvió corriente dominante. Los políticos eran una circunscripción permanente del MIMAP a medida que éste se desplegaba y transformaba en el PRSP. Esto está en marcado contraste con otros proyectos de investigación que dependen en especial de la divulgación para llegar a los políticos.

Las cuestiones institucionales también afectan a los sistemas políticos. Aunque la creación de instituciones no era una política del IDRC, en su momento se pensó que el apoyo del CREA podía, a la larga, tener un impacto considerable en la región. Tuplin informa de que esto fue una inversión que está dando resultado, aunque añade que, en opinión de algunos, el CREA debería tener lazos más formales con el gobierno. Hasta la fecha, los lazos son informales y personales, con investigadores gubernamentales implicados en actividades del MIMAP en calidad de expertos no como representantes de sus ministerios.

El director del CREA, el doctor Diagne, está intentando realizar algunos cambios institucionales para sustentar sociedades. Cita como ejemplo un contrato de tres años con el Ministerio de Educación para llevar a cabo diversos estudios y redactar un informe. También existe la posibilidad de que el CREA-MIMAP sirva como base de investigación para actividades relacionadas con la Nueva Sociedad para el Desarrollo de África (NEPAD, New Partnership for Africa's Development).

En última instancia, concluye Tuplin, «el aspecto más llamativo del proyecto es que el PRSP no formaba parte del planteamiento ori-

Algunas lecciones

- La flexibilidad es esencial —en este caso, para aceptar la oportunidad de trabajar en el PRSP más que los resultados planeados del MIMAP.
- La vinculación del proyecto a un proceso político específico creó un entorno favorable para que la labor se tradujera en medidas concretas.
- A veces hace falta respaldo institucional para crear más notoriedad, lo que origina una mayor credibilidad e interacción con los políticos.
- Los datos recogidos por expertos nacionales competentes, más que por asesores extranjeros, dan como resultado una mayor sentido de propiedad y una mejor puesta en práctica.

Datos básicos

Período: 2000-2002

Objetivos

Hacer una descripción de la pobreza en Senegal y confeccionar un sistema de control.

Crear herramientas para analizar el impacto de las políticas macroeconómicas en la distribución de la renta.

Estudiar el acceso de los pobres a los servicios financieros, la dimensión de género de la pobreza y la relación entre pobreza y educación.

Estimular el diálogo entre protagonistas del desarrollo que están trabajando en la lucha contra la pobreza (investigadores, políticos, ONG y entidades financieras).

Resultados de las investigaciones

Éstos se combinaron en gran parte con los resultados globales del centro implicado. El resultado esencial reconocido del equipo del MIMAP fue su liderazgo en la elaboración del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Senegal (requerido por el Banco Mundial como parte de la programación), no un documento de investigación *per se*. El volumen y la importancia de este trabajo para la agenda nacional dejó en vía muerta la agenda de investigación original.

ginal del MIMAP. Varios factores internos y externos brindaron una oportunidad política importante que fue decisiva para unir estos dos esfuerzos y hacer que el resultado fuera muy satisfactorio».

Investigación y política en cursos paralelos

Los desafíos en la evaluación de la influencia de la investigación en las políticas económicas de Vietnam

Este informe se basa en un estudio de caso redactado por André Saumier.

Desde principios de la década de 1990, Vietnam ha iniciado una revisión radical de su sistema económico. El país se propone abrir su economía a las fuerzas del mercado... aunque sin cambiar su estructura política socialista. Durante este mismo período, el IDRC ha auspiciado en Vietnam tres grandes programas de investigación. ¿Han influido estos proyectos en la política del país?

A pesar de sus todavía considerables problemas económicos y sociales, Vietnam ha hecho grandes progresos. En menos de 12 años ha conseguido abandonar los últimos puestos en la lista del Banco Mundial de países menos desarrollados y ascender al estatus de «simplemente» país en desarrollo.

Alrededor del 80% de los 80 millones de ciudadanos vietnamitas viven en zonas rurales. No obstante, el desarrollo económico está concentrado en las dos ciudades principales, Ho Chi Minh en el sur y, en menor medida, Hanoi en el norte. Esto crea diferencias de oportunidades, empleo e ingresos cada vez mayores. No sorprende que esté creciendo la emigración ilegal desde el campo a la ciudad.

De todos modos, el progreso de Vietnam es digno de admiración. El PIB per cápita creció desde 114 dólares en 1990 a un valor aproximado de 423 dólares en 2002, y ello a pesar de un aumento de población cifrado en 14 millones de personas. Durante el mismo período, las exportaciones de pescado y marisco crecieron desde 239 millones de dólares a 2.000 millones, y las de arroz se doblaron. En la actualidad, Vietnam es un importante exportador de arroz, café, calzado y otros productos.

Ninguno de estos avances ha tenido lugar por casualidad. Desde 1991, Vietnam ha puesto en práctica un ambicioso programa de modernización y reformas económicas denominado Doi Moi, o «reconstrucción». El Doi Moi pretende introducir en el sistema

socialista vietnamita algunos elementos de la economía de mercado: de hecho, un «socialismo de mercado». El Doi Moi tiene una característica distintiva y poco común: la determinación de cambiar los componentes económicos del sistema comunista sin tocar el sistema político. Como esto no se había intentado antes salvo en la República Popular de China, no hay mapa de carreteras ni receta a seguir.

André Saumier, que evaluó la influencia de la investigación en la política vietnamita en nombre del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), señala:

Entre los dirigentes, pocos, si acaso alguno, estaban familiarizados siquiera superficialmente con la teoría, la práctica, la evaluación o la elaboración de esta clase de políticas. Como ninguna de éstas podía venir desde dentro, al menos durante un período inicial de duración indeterminada, tuvieron que llegar forzosamente desde fuera.

Presencia del IDRC en Vietnam

Es en este contexto en el que el IDRC comienza, en 1991, a respaldar investigaciones en Vietnam. Un estudio encargado por la Unidad de Evaluaciones del IDRC en 2002 pretendía determinar si, en qué medida y de qué manera, el trabajo que patrocinaba había tenido cierto grado de influencia política. Tal como señala André Saumier en su informe:

Los «impactos políticos» que se están buscando aquí no son triviales ni marginales. De hecho, estamos estudiando el nuevo diseño radical de un sistema económico; este nuevo diseño está desplegándose en el seno de las restricciones sumamente rigurosas derivadas del mantenimiento del partido totalitario en el poder.

El informe de André Saumier se elaboró sobre la base de una revisión de la literatura y diversas entrevistas con investigadores vietnamitas y funcionarios gubernamentales de alto rango, en concreto responsables de organismos asesores e investigadores. Su estudio se centró en tres programas del IDRC:

VISED

En 1993, el IDRC y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, Canadian International Development Agency) respaldaron un importante esfuerzo por incrementar la capacidad de Vietnam en investigación económica medioambiental mediante el programa Desarrollo Económico Sostenible de Vietnam (VISED, Vietnam Sustainable Economic Development). A su conclusión, en 1997, éste había respaldado 50 investigaciones a relativamente pequeña escala, un tanto dispares, en 25 instituciones. Analizó temas tan variados como las zonas económicas especiales, las empresas con accionariado, los fondos para créditos y las empresas de titularidad estatal.

La organización homóloga del IDRC era el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio ambiente, que, aunque estaba menos implicado en los asuntos económicos, tenía un Grupo Asesor sólido y bien conectado.

VEEM

En 1997, el IDRC y la CIDA contribuyeron a la creación del sucesor del VISED, el programa de cinco años conocido como Gestión Económica y Medioambiental de Vietnam (VEEM, Vietnam Economic and Environment Management), que se fundamentaba en la experiencia pasada y estaba estructurado de manera más estricta. El VEEM tenía como finalidad incrementar la capacidad del gobierno para el desarrollo de medidas políticas en la integración económica y la gestión de recursos naturales, así como llevar a cabo en esos ámbitos investigación orientada políticamente. Como dice André Saumier, «el VEEM tuvo un carácter político claro y franco desde el primer día».

El componente económico del VEEM se centraba sólo en dos áreas interrelacionadas: la liberalización comercial y la competitividad de las actividades exportadoras. Cinco importantes informes, publicados en 2001, fueron avalados por una base de datos comercial computerizada y exhaustiva, la primera y única de esta clase en Vietnam.

MIMAP

El programa Microimpactos de las Políticas de Ajuste y Macroeconómicas (1995-2001) tenía dos componentes un tanto autónomos: el control de la pobreza y las cuestiones de modelización.

El gobierno de Vietnam lleva años declarando que la reducción de la pobreza y la eliminación del hambre son objetivos políticos.

El control de la pobreza se proponía crear un sistema de control de base comunitaria que proporcionara datos «más sustanciosos» y más rápidos sobre la pobreza real que las amplias encuestas tradicionales. El MIMAP proponía y verificaba una metodología que requería una evaluación de arriba abajo basándose en sencillos cuestionarios presentados a los habitantes de la zona. Un enfoque así debería dar lugar a programas sociales mejor adaptados a las necesidades de cada comunidad.

El otro componente del MIMAP favorecía la creación de modelos econométricos capaces de analizar las variadas consecuencias de diversas posturas o propuestas políticas —una primicia para Vietnam. Las áreas analizadas fueron los efectos de la política fiscal (es decir, el impuesto del valor añadido o IVA) y de la reforma comercial (aranceles) en la distribución y la equidad.

Evaluación de la influencia política

Las investigaciones pueden influir en las políticas públicas de maneras distintas, por ejemplo incrementando las capacidades políticas, ampliando los horizontes y afectando a los sistemas.

Incremento de las capacidades políticas

Las investigaciones pueden apoyar el desarrollo de ideas innovadoras y las destrezas para comunicarlas, así como crear talento nuevo para realizar estudios y análisis basados en cuestiones concretas. En otras palabras, la investigación puede mejorar el marco *institucional* que rodea a la elaboración política. Cuando el IDRC comenzó a respaldar las investigaciones en Vietnam, las capacidades políticas de las instituciones y los expertos vietnamitas eran reducidas. Como los economistas vietnamitas que ocupaban cargos importantes como asesores políticos habían estudiado doctrinas marxistas ortodoxas en ciudades soviéticas, no estaban familiarizados con los conceptos económicos occidentales. El tipo de análisis económico requerido en una economía de mercado es esencialmente distinto del necesario en una economía de planificación centralizada. Por tanto, hubo que reciclar a todos los economistas para que aprendieran teoría económica y modelos capitalistas. Pero, ¿quién iba a dirigir el reciclaje y cómo?

Fue en este nivel donde, según Saumier, «los tres programas del IDRC [...] hicieron una aportación destacada y singular mediante la adopción de un innovador enfoque que nadie más estaba utilizando en ese momento»: permitir que los propios investigadores vietnamitas seleccionaran las cuestiones que debían ser investigadas, confiar los estudios a instituciones e investigadores vietnamitas, y proporcionar asesores académicos que acudieran periódicamente a Hanoi a asesorar a sus colegas y revisar los progresos. El IDRC también estimuló la formación de redes interinstitucionales capaces de trabajar de manera cooperativa. Este planteamiento resultó extraordinariamente fructífero; y poco a poco fue surgiendo un grupo de investigadores competentes.

La eficacia de este método se hizo evidente desde el principio con el programa VISED y sus pequeños y variados proyectos. Sin embargo, el escenario es especialmente válido para los componentes del VEEM, tareas importantes que requerían la recogida y el análisis de grandes cantidades de datos concretos y reales. La preparación de la base de datos comercial computerizada, por ejemplo, era un ejercicio complejo desconocido hasta la fecha entre los investigadores vietnamitas.

El escenario es aplicable asimismo al componente de modelización del MIMAP. También aquí los investigadores vietnamitas, con ayuda de expertos de fuera, llevaron a cabo el trabajo complejo. Del mismo modo, cuando llegó el momento de utilizar realmente el modelo para analizar propuestas políticas, los temas fueron seleccionados por el Ministerio de Finanzas de Vietnam.

Otra innovación, alentada especialmente por el VEEM y el MIMAP, fue la creación de equipos conjuntos de instituciones e investigadores, una colaboración poco común en Vietnam. Los proyectos del IDRC pusieron de manifiesto que era posible realizar esfuerzos conjuntos complicados que exigieran una diversidad de destrezas.

Ampliación de los horizontes políticos

Las investigaciones pueden introducir ideas nuevas en la agenda política, garantizar que el conocimiento llega a los encargados de tomar decisiones en un formato que puedan utilizar, y fomentar diálogos entre los investigadores y los responsables de las decisio-

nes. Por decirlo de otro modo, la investigación puede mejorar el marco *intelectual* que rodea a la elaboración política.

Tal como indica André Saumier, el Doi Moi se puso en marcha cuando se hicieron cada vez más evidentes las limitaciones de la doctrina económica comunista. Por tanto, escribe, «el desafío inicial para los responsables de elaborar medidas políticas y tomar decisiones no era tanto el de ampliar los horizontes políticos existentes cuanto de explorar una verdadera ‘terra incognita’ de política económica y de hallar el modo de atravesarla». Al comienzo del proceso, Vietnam obtuvo grandes éxitos: el país fue anunciado como el «nuevo tigre» debido al rápido crecimiento de su economía. «Se afianzó una nueva complacencia», señala Saumier, «basada en la idea de que en general ya se habían puesto en práctica suficientes reformas, de que básicamente se había alcanzado el éxito». Sin embargo, la crisis financiera asiática de 1996-1997 fue una brutal llamada de aviso. Entonces se planteó la pregunta apremiante: ¿Cómo recobrar el impulso?

Mientras surgían estas cuestiones tras haber finalizado el VISED, el papel del programa en la ampliación de horizontes no estaba claro. Es verdad que la mayoría de los proyectos respaldados por el VISED, como su aportación de ideas nuevas sobre desarrollo regional, no abrieron nuevos caminos. Por otro lado, el impacto del VISED, en los asesores de alto nivel sigue estando poco documentado.

En cambio, el programa VEEM ayudó al Instituto de Economía a abordar dos asuntos urgentes: la política comercial y la competitividad. Las investigaciones del Instituto mostraron que la encomiada política gubernamental de orientación a las exportaciones era en realidad una política de sustitución de importaciones y, de hecho, un legado de la economía de planificación centralizada. También pusieron de manifiesto que la política arancelaria perjudicaba a las zonas rurales. Además, los estudios revelaron que ciertas medidas para mantener la competitividad de sectores exportadores clave de la industria textil y de confección estaban basadas en análisis defectuosos. Estos hallazgos tuvieron sin duda importantes repercusiones políticas.

Las conclusiones del Instituto fueron compartidas por otros grupos clave ligados a la política, y, como dice Saumier, aquéllas estaban «en el aire» aunque no es posible documentar totalmente

los mecanismos empleados para la difusión de los resultados hasta los niveles políticos de más alto nivel. Sin embargo, el componente económico del VEEM fue gestionado por tres asesores gubernamentales de alto rango que podían hacer llegar los hallazgos a personas influyentes. Y tal como sostuvieron varias personas entrevistadas durante la evaluación, el presidente del Instituto de Economía desempeñó un papel decisivo en su calidad de miembro del Comité Central del Partido y de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional.

Uno de los objetivos declarados del MIMAP era ampliar los horizontes políticos, pues proponía una nueva definición de pobreza y un método novedoso para documentarla. «Está claro», escribe Saumier, «que el MIMAP ha ejercido un impacto importante en las ideas y la metodología del PHERP (National Program for Hunger Eradication and Poverty Reduction, Programa Nacional para la Erradicación del Hambre y la Reducción de la pobreza).»

El componente de modelización del MIMAP también ha tenido un inequívoco efecto ampliador en el área tributaria del Ministerio de Finanzas. La falta de modelos econométricos del Ministerio se remedió gracias a la creación de un modelo de Equilibrio General Computable con la ayuda de expertos aportados por el IDRC. Desde entonces, el Ministerio ha asumido la «propiedad» de este modelo y lo ha utilizado para muchos fines. Y sigue expandiéndolo.

Efectos en los sistemas políticos

Por último, a veces las investigaciones acaso influyan en las políticas públicas de una forma directa: los hallazgos pueden modificar el desarrollo de leyes, regulaciones, programas o estructuras. En realidad, un proceso así es poco común y normalmente tortuoso, y sólo en unos pocos casos podemos atribuir el cambio, de manera directa y manifiesta, a la influencia de las investigaciones por sí solas.

Tal como dice Saumier, dado que la puesta en práctica del Doi Moi exigía un rediseño fundamental de programas y políticas y la creación de otros nuevos:

Desde luego no sería ilegítimo sostener que los diversos componentes del VISED y el VEEM afectaron inevitablemente al sistema político de Vietnam, aunque sólo fuera por el hecho de que

incrementaron las capacidades políticas del gobierno y ampliaron sus horizontes en un contexto de fuerte demanda de medidas políticas y de una muy escasa oferta de éstas.

Es difícil encontrar caminos despejados, pero en el caso del VISED cabe al menos observar que muchas decisiones políticas importantes sí se ajustaron, a la larga, a las recomendaciones de ciertos estudios.

Entretanto, el VEEM llegó a conclusiones de gran alcance, aunque éstas paradójicamente tuvieron un efecto directo menos perceptible en los sistemas políticos. Entre los factores que contribuyeron a esto había informes de estilo académico que no eran operativos en términos políticos. Además, se pudo disponer de los informes sólo a finales de 2001, por lo que quizás había pasado demasiado poco tiempo para que se hiciera sentir su influencia.

El MIMAP no se proponía sustituir los actuales indicadores de pobreza. De todos modos, el gobierno puede muy bien adoptar el enfoque del MIMAP para su evaluación. Así pues, el programa habrá tenido consecuencias políticas trascendentales. Y su elemento de modelización ha dado pie a interesantes conclusiones teóricas, concernientes, por ejemplo, a la incapacidad de la liberalización comercial de producir el «efecto goteo» que generaría bienestar para la mayoría de la población.

Algunas lecciones

- Los tres programas del IDRC tuvieron un impacto en la política, sobre todo en el incremento de las capacidades y la ampliación de horizontes.
- La coordinación contribuyó claramente a conseguir influencia política: Vietnam estaba transformando su sistema económico y, por tanto, necesitaba investigaciones que orientaran sus reformas.
- En Vietnam, más que en la mayoría de los países, los vínculos institucionales y personales fueron cruciales para lograr influencia en la política y evaluar después este impacto. Grupos asesores sólidos y bien conectados hicieron su aportación.
- El planteamiento general del IDRC de promover una investigación autóctona y autónoma amén de competencia política mediante la creación de capacidades, desarrollo institucional y creación de redes contribuyó al éxito. La persistencia y la perseverancia fueron clave.

Datos básicos

Período: 1993-2001

Objetivos

VISED: Fortalecer la capacidad investigadora para respaldar el programa nacional de investigación en cuatro ámbitos: medio ambiente, economía, subsidios legales y de pequeña cuantía.

VEEM: Fortalecer la capacidad de desarrollo de medidas políticas —basadas en el conocimiento— en la integración económica y en la NRM (Gestión de Recursos Naturales).

MIMAP: Crear y aplicar un sistema de control de la pobreza; y desarrollar modelos econométricos (CGE) para el análisis a escala nacional.

Resultados de las investigaciones

VISED: 4 estudios: «Bases para el desarrollo regional», «Organizaciones y gestión de zonas de procesamiento de las exportaciones», «Creación y organización de empresas con accionariado», y «Creación de un sistema de fondos para créditos».

Varios informes de investigación sobre subvenciones de pequeña cuantía; muy variados.

VEEM: 5 informes en 2001 sobre liberalización comercial y sus impactos; y sobre competitividad industrial en las industrias textil y de la confección.

Base de datos computerizada (algo similar en Vietnam):

MIMAP: Sistema de control de la pobreza de base Comunitaria; modelos CGE; mediante el uso de estos modelos, análisis de la política fiscal y la reforma comercial en la distribución y la equidad.

III. COMERCIO Y FINANZAS

Influencia en la agenda económica global

Las economías de los países en desarrollo son cada vez más importantes

Este informe se basa en un estudio de caso de Diana Tussie.

El Banco Mundial calcula que, hacia 2010, los países en desarrollo darán cuenta de más de la mitad del consumo global y de la formación de capitales. Sin embargo, en el esotérico mundo de la política monetaria y económica internacional, los países en desarrollo deben luchar para hacer llegar su voz a sus vecinos industrializados del norte.

En las discusiones para fijar la agenda económica global, la voz del mundo en desarrollo es el Grupo Intergubernamental de 24, más conocido como el G-24. Creado hace más de 30 años, el G-24 afrontó una tarea de enormes proporciones: intentar garantizar que sus problemas fueran escuchados en las deliberaciones del más amplio G-77, dominado por los países ricos e industrializados del Norte, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tanto el G-24 como el G-77 son creaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development) y siguen actuando bajo la cobertura de la UNCTAD. Su función consiste en ayudar a poner en marcha las medidas políticas del Banco y del FMI en asuntos ligados a las finanzas internacionales. No obstante, desde

el principio el G-24 estuvo en desventaja en la mesa de la conferencia, sin la capacidad para investigar las cuestiones complejas que le permitiera defender su postura con eficacia.

El respaldo técnico inicial al proyecto, administrado por la UNCTAD, provino de la ONU a través del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación. La financiación se resolvió mediante el Programa de la ONU para el Desarrollo (UNDP, UN Development Programme), pero debido a una disposición del UNDP que prohíbe la financiación durante más de diez años sin la existencia de unos fondos paralelos, el dinero del UNDP se terminó en 1986. El Grupo recurrió a la ayuda del IDRC. En 1988, el objetivo del proyecto original de tres años era «ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad en las negociaciones monetarias internacionales y reforzar su preparación técnica y su competencia para participar y contribuir en todas las fases de la discusión y la negociación en el marco del FMI y el Banco».

Un programa de gran alcance

El proyecto recibió el nombre oficial de Servicio de Apoyo Técnico (TSS, Technical Support Service), aunque en el G-24 se conocía simplemente como Programa de Investigaciones. Los principales objetivos del Servicio de Apoyo Técnico del G-24 son:

- Seguir fortaleciendo la capacidad del G-24 para contribuir de manera significativa a las deliberaciones en curso de las instituciones financieras internacionales.
- Permitir a los países en desarrollo participar con eficacia en los diversos foros de los debates sobre reformas de la arquitectura financiera internacional.
- Reforzar las capacidades de los países en desarrollo para diseñar políticas que ayuden a crear un entorno financiero estable propicio para la inversión, así como reducir la vulnerabilidad a impactos externos, en especial los procedentes de mercados mundiales inestables.
- Aumentar el conocimiento de los políticos de los países en desarrollo sobre cuestiones complejas, como el funcionamiento de los mercados internacionales y las relaciones entre comercio, inversión y finanzas.

- Hacer que fuera de los países en desarrollo se tome conciencia de que es preciso introducir una «dimensión de desarrollo» en las discusiones de las finanzas internacionales y las reformas institucionales.

El compromiso original del IDRC era de tres años, pero la implicación del Centro en el proyecto TSS ha proseguido a través de cuatro fases durante casi 15 años. En este tiempo, el Programa de Investigaciones llegó a ser, a juicio de la mayoría de los interesados, «el pegamento que mantenía unido el G-24». Actualmente, otros respaldos, sean financieros o en especie, proceden de la UNCTAD, los gobiernos de Dinamarca y Holanda, y los gobiernos de los propios países del G-24.

El TSS ha emprendido más de 100 estudios durante los últimos 15 años. Entre los productos más tangibles del programa hay 11 volúmenes de *International Monetary and Financial Issues for the 1990s* (Cuestiones financieras y monetarias internacionales para la década de 1990), y docenas de informes de investigación publicados en la *Discussion Paper Series* (Serie de Ponencias de Consulta) del G-24. El objetivo de estos estudios era proporcionar un análisis técnico sólido desde una perspectiva del sur en el diálogo en curso con el FMI y el Banco Mundial —el tipo de investigación y análisis que antes había sido dominio exclusivo de aquellas instituciones financieras internacionales. Las publicaciones también tenían la finalidad de alertar a los miembros del G-24 sobre problemas emergentes.

Además de suministrar investigaciones ligadas al desarrollo, el programa ha servido como fuente de ideas nuevas para la comunidad política internacional en general, así como para académicos y centros de investigación. Según la óptica del IDRC, el programa elevó su notoriedad y llegó a instituciones y políticos de alto rango que trabajaban en esa área especializada del desarrollo.

Llegar a los políticos

El conocido economista G.K. (Gerry) Helleiner, actualmente profesor emérito de economía en la Universidad de Toronto, fue el coordinador de investigaciones del TSS durante ocho años, desde 1991. La doctora Diana Tussie, responsable de evaluaciones del

IDRC, comenta que Helleiner era «un director de proyectos muy activo» que asistía a reuniones de los ministros y subsecretarios del G-24 así como de la Junta de Gobierno. También era un firme defensor de la idea de que los países en desarrollo debían tener un papel más importante en los asuntos financieros mundiales.

Helleiner señalaba que, a mediados de la década de 1990, los países en desarrollo daban cuentas del 44% del *output* mundial en términos de paridad de poder de compra. «En general, el conjunto de los países en desarrollo tiene previsto crecer a un ritmo que aproximadamente doblará el del mundo industrializado durante la próxima década [...]. Los países en desarrollo (y otros no miembros del G-7) son importantes desde el punto de vista tanto económico como demográfico, y su peso en la economía global está creciendo muy deprisa».

Para ilustrar esta importancia, Helleiner indicaba que:

Durante la recesión de 1991 del mundo industrializado, tres cuartas partes del incremento en las exportaciones mundiales, gracias al cual los problemas se amortiguaron, fueron a mercados de países en desarrollo.

Aunque fue eficaz a la hora de propugnar un mayor papel para los países del G-24, Helleiner se encontró con algunos problemas más prosaicos en el funcionamiento cotidiano del Programa de Investigaciones, especialmente en el ámbito de la comunicación. Se advirtió que las listas de direcciones utilizadas para distribuir los resultados solían estar desfasadas, por lo que el material no llegaba a las personas adecuadas. La doctora Tussie también señala que había «una suposición errónea de que si se distribuían los productos entre los directores ejecutivos, el resto de la maquinaria nacional estaría en contacto con los antedichos resultados».

Muchos de estos problemas se superaron durante la segunda fase del proyecto, de 1993 a 1996. Desde el principio se tomaron importantes medidas para incrementar la «propiedad» del programa del G-24 por parte de los propios países miembros: esto incluía a países que contribuían a la financiación amén de la creación de nuevos mecanismos para orientar las investigaciones y calibrar las necesidades políticas. Bajo este encabezamiento, dice

la doctora Tussie, la creación del Grupo Técnico (TG, Technical Group) fue clave:

Al reunir a los investigadores con representantes del G-24 en un escenario formal, el TG actuó como intermediario entre el Programa de Investigaciones y el G-24. Fue un mecanismo en el que se esperaba que el diálogo llenara el vacío existente entre la investigación y la política.

Cambios en los enfoques

Durante la crítica tercera fase del proyecto, desde 1996 a 2000, se efectuaron nuevos intentos para establecer un contacto más estrecho entre los investigadores y los políticos. Entre dichos intentos se incluía la creación de una Oficina de Enlace con el objetivo de procurar un mejor acceso a los directores ejecutivos. Además, reuniones informales entre investigadores y políticos de los países del G-24 brindaron oportunidades para un *input* directo en el Programa de Investigaciones.

En esta fase del proyecto también se produjo la jubilación de Helleiner y el nombramiento de un nuevo coordinador de investigaciones, Dani Rodrik, profesor de economía política internacional en la Escuela de Administración John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Rodrik empezó enseguida a mejorar la divulgación y el alcance de los resultados del Programa de Investigaciones. Se puso en marcha la difusión por internet —una medida importante para que el producto del Programa de Investigaciones estuviera disponible a escala global. También se intentó que el material fuera más accesible complementando algunos de los detallados informes de investigación con informes sobre recomendaciones concretas acerca de cuestiones estratégicas. Los informes ya no se publicaban como volúmenes debido al retraso que esto conllevaba; en vez de ello, se difundieron conjuntamente en la UNCTAD y Harvard como documentos de consulta independientes.

Hubo un cambio de enfoque igualmente significativo —un intento por llegar a más gente y lograr influencia en la política pública en el plano global al tiempo que también se contribuía más al debate académico sobre cuestiones financieras y monetarias internacionales. Tal como rezaba la propuesta para la cuarta fase, se

publicarían futuros estudios «con la idea de contribuir a las discusiones internacionales más amplias sobre asuntos financieros y monetarios desde una perspectiva del desarrollo en círculos políticos, intergubernamentales y académicos y la sociedad civil en general».

Fue un cambio clave con respecto a los nueve años anteriores, cuando el Programa de Investigaciones había centrado la atención en los directores ejecutivos de los países del G-24 como principal audiencia objetivo, dice la señora Tussie. El cambio de énfasis se tradujo en cierta tensión entre el coordinador de investigaciones, que propugnaba un cambio a largo plazo, y la Oficina de Enlace, que fomentaba una investigación más impulsada por la demanda.

Hay algo aún más importante: el grado en que las responsabilidades del coordinador de investigaciones y las funciones de los otros protagonistas del proyecto —nunca definidas formalmente— llegaron a ser objeto de discusión. A diferencia de Helleiner, que hacía hincapié en que el G-24 era propietario del proyecto, Rodrik consideraba que él debía rendir cuentas principalmente ante la UNCTAD, que, por su lado, concebía el proyecto como un plan de ayuda técnica al G-24 similar a otras ayudas técnicas que proporcionaba. En opinión de la doctora Tussie, las diferencias provienen, en parte, de percepciones distintas respecto al proceso político: «Tradicionalmente, se considera que la elaboración política es un proceso lineal en el que se preparan documentos y se adoptan posturas que se presentan a los políticos para que éstos los utilicen a la hora de negociar y tomar decisiones políticas», dice, y añade que es una opinión actualmente desechada en buena parte. Al principio, muchos de los interesados del G-24 tenían confianza en un enfoque lineal, creyendo que los informes de investigación podían influir directamente en la política. Todavía en la actualidad hay «al menos alguna esperanza de que los ministros y subsecretarios lean los documentos y de que su postura se vea influida por lo leído».

La alternativa al enfoque lineal para influir en la política es lo que se ha dado en llamar «ilustración», cuando la investigación influye indirectamente en la «circulación y propagación» de las ideas durante un determinado período. Helleiner comparaba este enfoque con la acción del agua que gotea continuamente sobre una roca hasta hacer en ella un agujero. Rodrik, por otra parte, comen-

taba que, aunque el planteamiento lineal es más inmediato, la «ilustración» está más orientada hacia el cambio político como consecuencia de percepciones cambiantes.

El uso real del *output* del Programa de Investigaciones no está claro, y diversos participantes tienen opiniones distintas sobre quién lo utilizó y cómo. Aziz Ali Mohammed, de la Oficina de Enlace, pensaba que los documentos generados por el TSS tenían más probabilidades de ser leídos por los situados en los niveles inferiores de la maquinaria de elaboración política. Por otro lado, Rodrik creía que los principales usuarios del material eran los directores ejecutivos y los adjuntos.

Un antiguo director ejecutivo de Nigeria, Patrick Akatu, opinaba que los documentos eran de gran calidad pero no penetraban en la comunidad política al nivel del Banco y el FMI. Dice que la investigación «es práctica para comprender el contexto en el que se elaboran las medidas políticas, pero no en el momento de negociar cuestiones concretas de la agenda cotidiana».

No obstante, la doctora Tussie llega a la conclusión de que el Programa de Investigaciones oficial del G-24 confiere una cierta garantía a los asuntos de los países en desarrollo. Además, como el director gerente del FMI y el presidente del Banco Mundial asisten a las reuniones del G-24, los temas que plantean tienen más legitimidad que los propuestos por otros organismos internacionales. Por último, el hecho de que el Programa de Investigaciones reciba financiación de instituciones donantes multinacionales procura otro sello adicional de aprobación.

Evaluación de la influencia política

El estudio de la influencia política del Programa de Investigaciones, llevado a cabo por el IDRC, identifica tres clases de influencia:

- *Aumento de capacidades políticas.* Aquí se incluye la mejora de los conocimientos, el respaldo, el desarrollo de ideas nuevas y la capacidad para comunicarlas, y la creación de nuevos talentos para la investigación y el análisis. Se mencionan solicitudes de informes políticos detallados como indicación de la necesidad de conocimientos adicionales sobre cuestiones específicas.

- *Ampliación de horizontes políticos.* Similar al enfoque de la «ilustración» como medio para influir en la política, la forma resultante de influencia a menudo se concreta en la introducción de nuevos conceptos, en nuevas ideas en la agenda, y en que los investigadores y otras personas cultas asuman nuevas posturas con una mayor comprensión de los problemas. Se considera que es una de las formas más importantes de influencia atribuidas al Programa de Investigaciones.
- *Efectos en los sistemas políticos.* Se refiere a un rediseño fundamental y una modificación de programas y políticas. Se entiende que es un objetivo a largo plazo del Programa de Investigaciones, si bien se conocen pocos casos en los que el cambio haya sido originado por la sola influencia del Programa.

Datos básicos

Período: 1988-2003

Objetivos

Ayudar a los países en desarrollo a crear capacidad propia en las negociaciones monetarias internacionales.

Fortalecer su preparación técnica y su competencia para participar y contribuir en todas las fases de la discusión y la negociación en el marco del Fondo y el Banco Mundial.

Resultados de las investigaciones

Difusión tradicional y por internet de informes de investigación en dos ámbitos principales:

1. Investigación económica técnica
2. Investigación normativa (es decir, sobre el papel y la actuación de las instituciones financieras internacionales).

Fase I: 32 estudios

Fase II: 36 estudios

Fase III: 27 estudios

Fase IV: 15 estudios

11 volúmenes de Cuestiones Financieras y Monetarias Internacionales para la década de 1990, 24 documentos de la Serie de Ponencias de Consulta del G-24.

Negociación del nuevo mundo del comercio internacional

Las investigaciones ayudan a Latinoamérica a afrontar un diálogo comercial en expansión

Este informe se basa en un estudio de caso de Luis Macadar.

A finales de la década de 1990, tras la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales internacionales, los países latinoamericanos se encontraron literalmente perdidos en una plétora de cuestiones que hasta entonces habían sido ajenas al discurso del comercio internacional. Se arriesgaban a volverse meros espectadores en un juego crucial para su supervivencia. Fue entonces cuando se implicaron los investigadores, respaldados por el IDRC, con la idea de reunir diferentes sectores y países de la región y comenzar a escribir un nuevo capítulo de la historia de la elaboración política en el mundo en desarrollo. Se trata de un capítulo lúcido e interesante, aunque todavía inacabado.

Era el año 1997. Habían pasado tres años desde la conclusión formal de la exhaustiva Ronda Uruguay y la firma de los acuerdos consiguientes. No obstante, a juicio de pensadores como Rohinton Medhora, a la sazón responsable de equipos del programa Comercio, Empleo y Competitividad del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la tinta tardaba mucho en secarse. Algo fallaba.

Las negociaciones comerciales, que llevaban el nombre del país latinoamericano donde habían comenzado en septiembre de 1986, habían revelado importantes puntos débiles en la capacidad negociadora de la región. Eso parecía confirmar la tesis, expuesta un cuarto de siglo antes por el economista y educador Albert Hirschman, de que algunos países, destacando entre ellos los latinoamericanos, habían perdido la libertad de los estados soberanos para establecer sus propias agendas políticas. Se habían convertido en «estados de afrontamiento». Dedicaban más tiempo a reaccionar que a actuar.

Siete años y medio de conversaciones comerciales ayudaron a poner de relieve esta insuficiencia regional. Después de Uruguay, las negociaciones comerciales ya no giraron sólo alrededor de la

venta de azúcar, coches o productos textiles sino que, según la página web de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo abarcaban todo, «desde cepillos de dientes a embarcaciones de placer, desde los bancos a las telecomunicaciones, desde los genes del arroz salvaje al tratamiento del sida».

Estas conversaciones, recuerda Medhora, «fueron las primeras en las que la agenda comercial se amplió para incluir lo que ahora conocemos como temas de-detrás-de-la-frontera», entre los que se incluyen la inversión internacional, las medidas reguladoras de la competencia, el comercio en los servicios, las telecomunicaciones, los servicios financieros, el fomento de las exportaciones, los derechos de propiedad intelectual, el tratamiento especial y diferencial, la política laboral y, por supuesto, el medio ambiente. En este discurso ampliado, los países en desarrollo suelen encontrarse en los márgenes, incapaces de participar plenamente, sin saber muy bien cómo reaccionar ante el cúmulo de cuestiones. La distinción entre política nacional e internacional había quedado borrada y, como dice Medhora, se hizo palpable la necesidad de «aptitudes analíticas sofisticadas y muy especializadas en los negociadores comerciales».

En una sesión de *brainstorming* en Buenos Aires en 1997, Medhora y otros presentes quedaron impresionados por otra prueba de la falta de preparación, en Latinoamérica, para participar en el creciente diálogo internacional político-comercial. En el *Financial Times* apareció parte de un estudio del Banco Mundial que ponía en entredicho la actuación y la eficiencia del Mercosur —un acuerdo comercial regional firmado seis años antes por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Una respuesta bien argumentada a la publicación llegó no de Latinoamérica sino del escritorio de un funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo con sede en Washington. Luis Abugattas, prestigioso experto en comercio exterior señala:

En los países industrializados hay centenares de comités asesores elaborando informes que son analizados por las autoridades y a continuación utilizados como *inputs* en las posturas negociadoras. En mi país, Perú, no hay ninguna universidad, comité asesor ni foro de reflexión que lleve a cabo esta clase de investigaciones.

Describió la situación latinoamericana como aquella en la que cada día «se juega con el futuro de nuestros países» en la mesa negociadora.

Había otros problemas: la falta absoluta de conocimientos técnicos, en especial en los países más pequeños, una «desconexión», en algunos casos, entre los políticos y la comunidad investigadora, así como poca coordinación entre diversos organismos en el seno del mismo gobierno. Había que hacer algo. La sesión de Buenos Aires dio lugar a una movilización sin precedentes de la comunidad de investigadores a fin de generar la información necesaria para influir en la elaboración política comercial latinoamericana y en el diálogo comercial internacional de una manera nueva y positiva.

El investigador se sienta a la mesa

De modo que así fue cómo nació la LATN, Red Latinoamericana de Política Comercial. Igual que los comités asesores y grupos investigadores de los países desarrollados estaban representados en la mesa negociadora a través de la aceptación de sus ideas en los procesos de elaboración política en sus países, había llegado el momento de que los investigadores en contraran su sitio, por así decirlo, en el lado latinoamericano de la sala de negociaciones. Hacia diciembre de 1997 se había redactado el borrador de una propuesta de proyecto. En marzo del año siguiente, el IDRC aprobó una subvención de 1,32 millones de dólares a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Latin American Faculty of Social Sciences) para crear la LATN.

El economista consultor Luis Macadar recordaba los objetivos de la LATN en un reciente estudio de caso cuya finalidad era averiguar si y cómo el proyecto había comenzado a influir en la política pública. Según Macadar, la LATN se proponía:

- respaldar en los países latinoamericanos la creación de agendas y la formulación de medidas políticas en respuesta a las tendencias y cuestiones emergentes en el sistema comercial internacional;
- aprovechar la capacidad investigadora existente en los países latinoamericanos para tomar parte en negociaciones co-

merciales internacionales y contribuir al desarrollo de recursos humanos; y

- fortalecer la colaboración entre los organismos participantes con vistas a apoyar los objetivos a largo plazo de la Red.

Muchas de las personas entrevistadas por Macadar en la preparación del estudio de caso prevén la búsqueda de un enfoque regional de las negociaciones comerciales como objetivo complementario importante. En cuanto al propio proceso de investigación, subrayan el valor del papel coordinador de la LATN a la hora de recurrir a los conocimientos de diversas instituciones nacionales y regionales y hallar «temas de interés mutuo» salvando la archiconocida distancia entre gobiernos, investigadores y sector privado.

Los estudios emprendidos para satisfacer estos objetivos se dividen en tres grupos:

- El grupo 1 comprende temas amplios, globales, entre los que se incluyen las condiciones previas para formar coaliciones comerciales y los retos de las negociaciones en el contexto de coaliciones en continuo cambio.
- El grupo 2 conlleva el estudio, desde una perspectiva latinoamericana, de cuestiones emergentes, entre ellas el expansivo menú de puntos de la agenda de negociaciones comerciales que ha convertido la Ronda Uruguay en una revelación.
- Según Macadar, el grupo 3 «consta de estudios de caso —de país— cuya finalidad es identificar, en el contexto del actual sistema de relaciones comerciales internacionales, respuestas nacionales óptimas o factibles, para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela».

La Red que empezó a hacer realidad este amplio mandato en la primavera de 1998 se componía de una docena de investigadores. En la actualidad reúne a unos 35 investigadores de más de 30 instituciones académicas. La Red también incluye funcionarios de países latinoamericanos y colegas que están trabajando en diversas agencias internacionales —académicas, no gubernamentales e intergubernamentales. La mayoría de los investigadores de la LATN son

profesores universitarios —muchos, como la directora, Diana Tussie, de cierto renombre internacional— con una amplia experiencia en los asuntos abordados por la Red. También hay varios investigadores jóvenes, sobre todo másteres, estudiantes de doctorado o graduados de la FLACSO.

Perfeccionamiento de la marca de fábrica LATN

El fin de la LATN es sencillo y pragmático: intenta producir investigaciones políticamente pertinentes que satisfagan las necesidades de los encargados de tomar decisiones en la región —del gobierno pero también a menudo del sector privado. Un ejemplo de este planteamiento es el estudio de Tussie y Miguel Lengyel, subdirector de la LATN, sobre subsidios a las exportaciones, un trabajo de gran valor dada la importancia que hace tiempo tienen los subsidios para industrias latinoamericanas clave y las quejas —de otros países— de que dichos subsidios colocan en una injusta situación de ventaja.

Según informa Lengyel, tras la Ronda Uruguay, que definía el término subsidio y enumeraba con claridad las prácticas aceptables de fomento de las exportaciones, «ahora los países tienen las manos atadas cuando se trata de elaborar políticas de estímulo a las exportaciones». El estudio identificaba «márgenes de maniobra» que sobrevivieron a los acuerdos firmados en la Ronda Uruguay y que concordaban con otros compromisos bilaterales o multilaterales. Los dos experimentados investigadores descubrieron que siguen siendo legítimas medidas como el reembolso de impuestos indirectos sobre ítems como los costes de energía, o iniciativas políticas como el respaldo a la investigación, el desarrollo o la capacitación.

El enfoque de la LATN también ha significado profundizar en los resultados obtenidos por otros investigadores y profesores en el ámbito del comercio internacional más que ceder a la tentación de generar investigaciones totalmente nuevas. Macadar describe lo que denomina «la marca de fábrica LATN, el modo particular que tiene la Red de examinar los problemas, lo cual «supone adoptar enfoques de la literatura y priorizarlos de cierta manera, aplicándolos a un problema específico relacionado con las negociaciones comerciales». La combinación incluye elementos técnicos, legales, jurídicos y económicos. Este enfoque único de la LATN puede resumirse como «conocimiento académico aplicado específicamente a una esfera concreta».

Asimismo, la LATN ha visto la necesidad de combinar el objetivo firme con la flexibilidad creativa. Aunque permanecen los fines de la propuesta original de proyecto del IDRC, se han ajustado los énfasis para satisfacer la cambiante agenda multilateral, que ha presentado una imagen movediza y confusa. Ha surgido la agricultura como cuestión clave, seguida por las medidas reguladoras de la competencia, la internacionalización de las rutas comerciales multilaterales, cuestiones de salvaguarda, el antidumping y los servicios.

También se ha resaltado el proceso de formulación política en el seno de gobiernos particulares y la importancia de adaptarlo a las necesidades de los negociadores. El proyecto también fue objeto de pequeños reajustes para dar mayor cabida a la educación. «Las autoridades estaban mucho peor informadas de lo que se había supuesto en el proyecto original», dice Macadar. Realzar la educación era especialmente importante dada la emergente necesidad de llevar a cabo negociaciones múltiples y simultáneas y debido al escaso material sobre asuntos pertinentes publicado en español y con una perspectiva latinoamericana.

La flexibilidad también requería un cambio en el nivel en el que sería seleccionado el *output* de investigación de la LATN. Dados los frecuentes cambios en los niveles ministerial y viceministerial, la LATN comenzó a dirigir su material hacia los burócratas de nivel intermedio. La Red reconocía el control de la información, la capacidad de influir en la elaboración política de formas sutiles, y la responsabilidad de procurar continuidad política que radicara en ese nivel intermedio.

¿Un sueño hecho realidad?

Cuando se le pregunta si se ha hecho realidad el sueño que le impulsó —a él y a otros colegas latinoamericanos— a sugerir el concepto de la LATN, Medhora, actual vicepresidente del IDRC, responde: «La creación de capacidad es un proceso lento, y no nos hacíamos ilusiones de que ocurriese nada espectacular de la noche a la mañana. Pero creo que si tuviera que valorar dónde está hoy la LATN, debería decir que me siento sumamente satisfecho». Como prueba del éxito de la LATN, Medhora señalaba que la Red había ayudado a generar redes similares, algunas de ellas, también crea-

das con apoyo del IDRC, en la propia Latinoamérica y en el sur de Asia y el África meridional.

Esta evaluación positiva se refleja en los resultados del estudio de caso de Macadar, concretamente en lo que se refiere a la eficacia del proyecto para lograr influencia política. Un estudio global de la Unidad de Evaluaciones del IDRC, del que forma parte el de Macadar, identificó tres formas principales de influencia política: aumento de las capacidades políticas, ampliación de los horizontes políticos y producción de efectos en los sistemas políticos. Macadar halló pruebas de influencia en los tres ámbitos, pero sobre todo en los dos primeros.

- *Aumento de las capacidades políticas*: La LATN ha demostrado tener éxito en este campo, no sólo por la cantidad y la calidad de su trabajo sino también por la forma innovadora en que ha seleccionado sus actividades investigadoras para garantizar por un lado que se abordan necesidades específicas en el área de las negociaciones comerciales internacionales y la política comercial internacional, y por otro que se alcanzan los objetivos de educación, información y fortalecimiento de los negociadores latinoamericanos. La iniciación de una nueva generación de profesores —muchos de los cuales pueden muy bien acabar más adelante dedicados a la política— en este aspecto de la investigación de las ciencias sociales es otro ejemplo de incremento de capacidades.
- *Ampliación de horizontes políticos*: Este enfoque «de ilustración» abarca la investigación, la difusión de información, y la formación a través las cuales la Red ha ayudado a preparar mejor a políticos, negociadores, funcionarios intermedios y representantes del sector privado para que llevaran a cabo análisis efectivos de las políticas comerciales internacionales y una toma de decisiones eficaz. Varios gobiernos latinoamericanos —los de Argentina, Paraguay, Perú y algunos de Centroamérica— se han dirigido a la Red en busca de ayuda. El secretario de Comercio de Argentina, ante las quejas del *lobby* del calzado sobre las importaciones competitivas desde Brasil, resolvió la disputa gracias a un documento del subdirector de la LATN y mediante la participación directa del autor en las discusiones.

Organismos regionales: La Comunidad Andina, el Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura y la Confederación Nacional de Industrias de Brasil, entre otros, también han buscado la ayuda de la LATN en las negociaciones comerciales. La LATN ha ayudado al Instituto del Banco Mundial a adaptar sus cursos de política comercial para la región en un esfuerzo que también ha sido respaldado por el Programa de Diplomacia Comercial de la UNCTAD. La UNCTAD y la OMC, vinculadas ambas a la LATN, han identificado la Red como vehículo mediante el cual fortalecer la colaboración regional entre las dos organizaciones. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe (ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean) también se ha asociado a la labor de la LATN. Talleres dirigidos por la LATN han reunido negociadores de diversos organismos gubernamentales del mismo país, amén de representantes de diversos países y del sector privado, en un entorno no competitivo... a menudo por primera vez.

- *Efectos en los sistemas políticos*: Este «rediseño fundamental o modificación» de políticas y programas es más difícil de demostrar en esta fase temprana. No obstante, están empezando a surgir algunos ejemplos. Al desarrollar enfoques de negociación para liberalizar servicios, los gobiernos, al menos en parte debido al *input* de la Red, han estado aceptando la necesidad de ir a la mesa negociadora con varias opciones y no con una única postura inflexible. Fueron muy elogiados los estudios de la Red y sus páginas web en la preparación del análisis contextual de la legislación de compensación de subsidios y antidumping de Argentina. Y tras un seminario de agricultura organizado por la LATN con el fin de preparar a los políticos para las próximas negociaciones internacionales, el Ministerio de Agricultura argentino elaboró una serie de estudios que, transformados en manuales, actualmente se encuentran en todos los despachos ocupados por encargados de tomar decisiones.

Algunas lecciones

- Para las investigaciones, el sentido de la oportunidad es un elemento crucial para lograr influencia política.
- Hay que tener en cuenta factores políticos e institucionales (incluyendo, en el caso de la LATN, el hecho de que la misma persona puede ser, simultáneamente o a lo largo del tiempo, investigador, negociador y responsable de tomar decisiones).
- El éxito puede verse acelerado o entorpecido por la estructura de vínculos creada por la Red, y también por los enfoques de la divulgación.
- La claridad de los objetivos debe ser equilibrada por respuestas flexibles o bien a circunstancias modificadas, o bien al reconocimiento de lagunas en la propuesta de proyecto original, como en el cambio en la LATN cuando pasó de publicar los resultados de las investigaciones en formato libro a utilizar informes, tras reparar en la necesidad de disponer de información rápida, «en tiempo real».
- Al menos en el caso de la LATN, el hecho de que las investigaciones respondieran a necesidades políticas y se centraran en su satisfacción fue un factor definitorio del éxito.
- La utilización de los medios de comunicación públicos como parte del esfuerzo de difusión puede ayudar no sólo a incrementar la influencia política sino también a establecer lo que podríamos denominar transparencia política.
- Es difícil, en el mejor de los casos, construir un modelo o enfoque único que sea aplicable a todos los países, ni siquiera a todos los que constituyen una región concreta.

Datos básicos

Período: 1998-2002

Objetivos

Llevar a cabo políticas orientadas a la investigación sobre cuestiones emergentes en las relaciones comerciales internacionales para:

- Respalidar el proceso de creación de agendas y formulación de medidas políticas en los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) en respuesta a tendencias emergentes en el sistema internacional.
- Aprovechar la capacidad de investigación existente en los países LAC para tomar parte en negociaciones comerciales internacionales; y
- Reforzar la colaboración entre instituciones participantes con vistas a la sostenibilidad de la Red a largo plazo.

Resultados de las investigaciones: Documentos de trabajo e informes políticos sobre:

- Cuestiones generales como las condiciones previas para las coaliciones comerciales, las negociaciones y las relaciones entre el multilateralismo y las iniciativas para la integración regional.
- Cuestiones emergentes desde una perspectiva LAC, como la inversión internacional, las medidas reguladoras de la competencia, los servicios financieros, las telecomunicaciones, los IPR (Derechos de propiedad intelectual), la resolución de disputas, etc.
- Estudios de caso —de país— para identificar respuestas nacionales óptimas o factibles en las relaciones comerciales internacionales.
- Páginas web, boletines informativos, conferencias.
- Cursos de formación.
- Reuniones con funcionarios.
- Consultorías.

IV. GESTIÓN DE RECURSOS

Compartir la tierra, compartir el futuro

En el Líbano, el consenso social y el restablecimiento institucional fueron ingredientes clave en la búsqueda de una estrategia para un uso sostenible de la tierra

Este informe se basa en un estudio de caso escrito por David Brooks.

Un logro importante del proyecto «Mejora Sostenible de Tierras Poco Rentables en el Líbano» fue ayudar a comunidades de la región pobre de Arsaal (Líbano) a superar conflictos sociales y trazar una nueva vía hacia el uso sostenible de un recurso que no daba más de sí. Sin embargo, en el proceso hubo impactos inesperados —que contribuyeron al renacimiento de un moribundo gobierno municipal e impulsaron a los investigadores libaneses y los donantes internacionales a adoptar un enfoque nuevo sobre las investigaciones medioambientales.

Hay un fuerte sentido de la historia adherido a Arsaal, una altiplanicie semiárida, escasamente poblada, situada junto a la frontera con Siria.

La existencia de la ciudad de Arsaal (el territorio circundante tiene el mismo nombre) se remonta a unos 350 años, y los monumentos de su cementerio a unos 100. En los últimos tiempos fue sobre todo una ciudad de tiendas de campaña, aunque la mayoría han sido sustituidas por casas de piedra. Muchos residentes en la

zona aún se ganan el sustento cuidando animales —de hecho, hay casi el doble de cabras y ovejas que de personas.

Pero a Aarsaal ha llegado el cambio, con noticias buenas y malas.

No se esperaba que en esa zona tan seca crecieran los árboles de fruta con hueso —introducidos en 1952 por un vecino conocido como el Hombre Cereza, que un día apareció con el primer cerezo joven. En el medio siglo o así que ha pasado desde entonces, no obstante, han florecido los huertos. Paradójicamente, esto significa que en una época en que la deforestación es un problema importante en muchos sitios, una de las partes más secas del Líbano se está volviendo más verde. En la actualidad, Aarsaal tiene unos dos millones de árboles (sobre todo cerezos y albaricoqueros) que suponen una importantísima fuente de ingresos para el 60% de la población.

De todos modos, junto a esta oleada económica se ha producido un aumento de los conflictos sociales y de la incertidumbre medioambiental. Los agricultores de frutales han «cercado» algunas de las mejores tierras de cultivo, alterando y acortando los patrones de migración de los rebaños y negando a los pastores el uso de tierras de las que habían dependido en las épocas más secas. Las instituciones locales no han sido lo bastante fuertes para resolver las diferencias entre pastores y agricultores, que procedían de familias y clases sociales diferentes. Y esta brecha social se ha agravado al acentuarse las diferencias de ingresos, pues las familias que cultivan frutales son capaces de ganar más, con menos esfuerzo, que los pastores.

Problemas ecológicos inminentes

El crecimiento de la actividad frutal también suscitó preocupación por la degradación del suelo. En *Research for Development in the Dry Arab Region – The Cactus Flower* (Investigación para el desarrollo en la región árabe seca: La flor de cactus), de los investigadores Shadi Hamadeh, Mona Haidar y Rami Zurayk (copublicado por IDRC y Southbound en 2006), un maestro de Aarsaal se lamenta de que «la gente no sabe cuidar la tierra como es debido; antes todos eran pastores. La tierra se está empobreciendo, y ahora es menos habitual que la utilicen los pastores que quedan».

A estos problemas se añadió un nuevo conflicto cuando unos forasteros empezaron a explotar una cantera de la zona. Como la

práctica comenzó durante la guerra civil del Líbano, cuando en Arsaal no funcionaba ningún gobierno municipal, los operarios de la cantera no tenían que preocuparse de permisos ni supervisiones de la comunidad —a menudo simplemente se apoderaban de la tierra y cerraban el paso a los usuarios tradicionales. En la actualidad, el polvo de esta cantera cubre los árboles frutales y el tráfico de camiones es una causa importante de accidentes.

Necesidad de soluciones parcialmente coincidentes

Para abordar esta telaraña de desafíos medioambientales, sociales y económicos han hecho falta investigaciones multidisciplinares de gran calado, llevadas a cabo en estrecho contacto con comunidades a lo largo de varios años. Un proyecto de dos fases respaldado por el IDRC, denominado *Mejora Sostenible de Tierras Poco Rentables en el Líbano*, tenía un mandato complejo. Uno de sus objetivos era ayudar a las comunidades a encontrar y practicar formas más sostenibles de gestión del uso de la tierra. Sin embargo, antes había que ayudar a crear y desarrollar instituciones mediante las cuales las comunidades pudieran resolver sus diferencias y fijar algunos objetivos comunes.

Los autores de *The Cactus Flower* —que también colaboraron como investigadores en el proyecto de *Mejora Sostenible*— señalan que los problemas simultáneos que se desplegaban en Arsaal requerían múltiples herramientas.

Nuestro repertorio —escriben—, incluía sistemas participativos de información geográfica, que combinaban el concurso de la comunidad con lo más novedoso en imágenes por satélite; distintas formas de bricolage institucional, como una red local de usuarios, cooperativas y plataformas de comunicación; y nuevos paradigmas de investigación para el desarrollo, como un enfoque sostenible de los modos de vida y diversos estudios arraigados.

Los investigadores apoyados por el IDRC —con sede en la Universidad Americana de Beirut (AUB) pero que en muchos casos viven en la comunidad durante períodos prolongados— trabajaron estrechamente con la Asociación para el Desarrollo Rural de Arsaal (ARDA, Arsaal Rural Development Association), una ONG local.

La ARDA funcionó como una especie de gobierno municipal sustituto durante el período en que no existieron estructuras formales. Más adelante ayudó a restituir solidez a la reinstaurada administración local creando los medios necesarios para que los ciudadanos pudieran participar en el proceso de toma de decisiones.

Un ejemplo de esto es la red de usuarios locales, con investigadores de la ARDA y la AUB trabajando de acuerdo con los *majlis* árabes, o consejos que facilitan el diálogo cara a cara como instrumento de resolución de disputas. Esta forma tradicional se vio mejorada por métodos modernos como el uso de cámaras de vídeo. Los investigadores creían que los vídeos permitirían un intercambio más sincero y riguroso: las personas que expresaran sus quejas en vídeo hablarían sin rodeos y más directamente que en un escenario formal del ayuntamiento, mientras que los ciudadanos que vieran la cinta tendrían más tiempo para plantearse el punto de vista de los otros.

Otros aspectos del trabajo se basaban en maridajes similares de la tecnología moderna y los métodos participativos. Por ejemplo, la modelización del Sistema de Información Geográfica (GIS, Geographic Information System) y las fotos de satélite que cartografían tipos de suelo y patrones de fugas de agua han ayudado a los miembros de la comunidad a proyectar la construcción de un depósito —un elemento esencial del plan comunitario de cambiar a un estilo de gestión más sostenible.

Beneficios reales para las comunidades

David Brooks, un experto en agua que redactó una evaluación del proyecto Arsaal para el IDRC, es rotundo en su valoración del impacto a escala comunitaria.

«Las dos fases del trabajo en Arsaal fueron satisfactorias casi según cualquier criterio», escribe. Los miembros de la comunidad se han implicado a fondo en el programa de investigaciones, y a menudo han obtenido resultados beneficiosos tangibles. Por ejemplo, el personal de la ARDA y la AUB ayudó a fundar varias cooperativas, un negocio de procesamiento de alimentos para mujeres y una empresa de fabricación de alfombras que aún funciona. Los agricultores y pastores han explotado nuevas fuentes de información que les han ayudado a reducir pérdidas elevadas asociadas a las plagas, al estrés hídrico o a las malas carreteras de la región. En

general, los miembros de la comunidad han utilizado los recursos que estaban disponibles —por ejemplo, más de 500 granjeros han participado en talleres agrícolas vinculados al proyecto.

El éxito del proyecto también se refleja en su favorable acogida fuera de la región. Dentro del Líbano, la experiencia en Aarsaal ha llegado a ser objeto de discusión en otras comunidades, y algunos aspectos del trabajo realizado se han repetido en otras zonas. Por ejemplo, se han creado otras cuatro cooperativas de pastores con arreglo al modelo de Aarsaal. En otras partes más lejanas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha citado el proyecto Aarsaal como ejemplo de «mejor práctica en el desarrollo sostenible». Entretanto, un funcionario del organismo alemán de ayuda GTZ, que adoptó el planteamiento de Aarsaal en su labor contra la desertización, ha elogiado el proyecto por la «enorme inversión intelectual» que supuso para la región.

Una dimensión política inesperada

Al principio, influir en los políticos y en el proceso de elaboración política no era un objetivo explícito del proyecto. No obstante, Brooks observa que sí se hizo sentir en la esfera de la política pública en diversos grados y maneras.

Brooks clasifica los tres niveles de influencia política del proyecto como: *a)* «ascendente» (en las instituciones nacionales); *b)* «horizontal» (en las prácticas de los investigadores y los centros de investigación); y *c)* «descendente» (en las instituciones locales y los habitantes de la zona en cuestión). Al evaluar el alcance de la influencia en estas áreas, Brooks observó que el mayor impacto era el horizontal, el segundo el descendente y el último el ascendente. Una primera explicación de la falta relativa de impacto en las instituciones nacionales es que la poco poblada región de Aarsaal ha sido, históricamente, en gran parte invisible para las autoridades. La pobreza de la región y un transporte insuficiente han contribuido a la vieja marginación de Aarsaal.

Una y otra vez oía decir que la región de Aarsaal estaba aislada —comenta Brooks—. Es una forma curiosa de describir una zona a la que se puede llegar tras conducir durante una mañana desde la capital Beirut. De todos modos, no hay duda de que la sensación de aislamiento es real.

Desde que el proyecto finalizara en 2004, la situación no ha cambiado mucho. «El Ministerio de Agricultura como institución se ha mostrado relativamente impermeable tanto al proceso como a los resultados del estudio de Aarsaal», informa Brooks. Por ejemplo, las principales preocupaciones en Aarsaal (en particular el pastoreo y la gestión de los pastos) siguen estando en los últimos puestos en la lista de prioridades del Ministerio. Sin embargo, se aprecian algunos signos positivos: «Ahora funcionarios de extensión asisten a talleres organizados en Aarsaal, y parlamentarios de la región llevan los problemas uno a uno hasta niveles de actuación superiores».

No obstante, este tibio impacto en la política nacional no significa que el proyecto no haya tenido una clara influencia general en el modo de elaborar la política medioambiental. La administración municipal se ha identificado totalmente con el proyecto de Aarsaal y ha adoptado sus objetivos. Esto es importante porque los municipios reciben buena parte del mandato de aplicar la legislación medioambiental, si bien a menudo carecen de los recursos para proceder en consecuencia. De hecho, antes algunos funcionarios municipales actuales estaban de acuerdo con las ONG involucradas en el proyecto de Aarsaal. Brooks también señala que organizaciones comunitarias locales que surgieron del proyecto han cultivado lazos con el proceso político, sobre todo en el plano municipal.

Cambios en la agenda investigadora

El mayor impacto del proyecto Aarsaal se dejó sentir en los puntos de intersección de las investigaciones y la elaboración política. El ejemplo de Aarsaal parece haber convencido a los investigadores y las organizaciones donantes del Líbano de que deben enfocar los problemas del uso de recursos de maneras distintas.

Por ejemplo, uno de los principales efectos del proyecto en la AUB (ya una de las instituciones investigadoras más sólidas del mundo árabe) fue restablecer el papel del trabajo de campo. Antes, la mayor parte del proyecto había sido llevado a cabo en el laboratorio o en la granja de la AUB. Ahora, los investigadores de la AUB procuran trabajar en estrecho contacto con las comunidades, de un modo que se vinculen los hallazgos de las investigaciones con los resultados del desarrollo. Además, la experiencia de Aarsaal impulsó a la AUB a crear, en 2001, su Unidad para el Medio ambiente

y el Desarrollo Sostenible (ESDU, Environment and Sustainable Development Unit). Ahora la unidad está confeccionando programas de investigación, educación y formación, y ha extendido su acción a otras dos zonas del Líbano. Existen planes para transformar, a la larga, la ESDU en un centro regional de excelencia para el desarrollo sostenible. Funcionarios del Instituto de Investigaciones Agrícolas del gobierno libanés (LARI, Lebanese Agriculture Research Institute) también indican que «los proyectos de Arsaal han tenido una enorme influencia en el modo de concebir su papel y de estructurar sus estudios», explica Brooks. Entre los cambios más destacados está la adopción de un modelo más participativo en los propios proyectos de investigación del LARI. Organismos internacionales como el Centro Internacional regional para la Investigación Agrícola en Regiones Secas y el GTZ de Alemania también han adoptado aspectos importantes del modelo de Arsaal. Aunque estos cambios en el nivel institucional puedan parecer repentinos y espectaculares, en el terreno se producen despacio y de forma más gradual. El trabajo de nuevas organizaciones locales pone de manifiesto que hay una mayor capacidad en el plano comunitario, lo cual se está notando —en cierta medida— en el plano nacional.

Arsaal está en el mapa, aunque aún se considera lejano y poco importante —concluye Brooks—. La marginación de Arsaal no terminará enseguida, si bien actualmente es menor que cuando se iniciaron los proyectos, lo cual es un indicador importante de influencia política.

Algunas lecciones

- En situaciones de conflicto, es importante trabajar estrechamente con las comunidades, las ONG locales y los municipios.
- Para resolver problemas complejos es clave un enfoque multidisciplinar.
- La combinación de métodos modernos y tradicionales tiene múltiples ventajas.
- La estabilidad política y los beneficios económicos concretos son con frecuencia objetivos que se refuerzan mutuamente.

Datos básicos
Período: 1995-2004

Objetivos

Fase I: Evaluar la sostenibilidad de sistemas de cultivo importantes y examinar la viabilidad de crear una red de usuarios a fin de mejorar el desarrollo comunitario sostenible.

Fase II: Evaluar las opciones desarrolladas en la fase I y aumentar la atención en el análisis de género como elemento clave de la gestión sostenible de los recursos.

Resultados de las investigaciones

En 2001, el proyecto Arsaal originó la creación de la Unidad para el Medio ambiente y el Desarrollo Sostenible, y un nuevo grupo multidisciplinar en la Universidad Americana de Beirut.

Mapas de Arsaal sobre el uso de la tierra, los peligros de degradación y la capacidad del terreno.

Un artículo profesional; 14 tesis de licenciatura en Ciencias; varios folletos, vídeos, artículos de periódico y herramientas para el desarrollo rural en zonas secas; y un libro en 2006: *Research for Development in the Dry Arab Region: The Cactus Flower* (Investigación para el desarrollo en la región árabe seca: la flor de cactus), Shadi Hamadeh, Mona Haider y Rami Zurayk, publicado por Southbound/IDRC.

Cambio de cariz en la extracción minera en el Perú

Para los mineros y las comunidades mineras, la noticia es buena y mala

Este informe se basa en dos estudios de caso de Fernando Loayza Careaga.

La minería es una ocupación sucia, peligrosa, sobre todo cuando las empresas mineras multinacionales se establecen en países en desarrollo. Como estos países necesitan desesperadamente las divisas que reportará la industria minera, no siempre cumplen las regulaciones sanitarias y medioambientales. Dos proyectos del Perú, donde la minería es una actividad importante, ilustran las dificultades —y en un caso ponen de manifiesto el modo en que el uso efectivo de las investigaciones puede influir en las políticas tanto de las empresas como del gobierno.

La ciudad de Ilo del sur del Perú, en la costa del Pacífico, tiene por vecinos a dos de las minas más grandes de Sudamérica, Cuajone y Toquepala, explotadas por la Southern Peru Copper Corporation (SCPP, Corporación del Cobre del Sur del Perú), controlada por Norteamérica. Durante la mayor parte de los últimos 50 años las minas han sido muy malos vecinos.

Ignorando las protestas de los funcionarios municipales y los agricultores de los valles cercanos, la empresa minera contaminaba el aire, el agua potable y las zonas costeras con total impunidad. Los desechos no tratados se vertían en el mar, lo que destruyó la vida marina de la cercana bahía y ensució el agua hasta 11 kilómetros de la costa y a profundidades de hasta 60 metros.

Fueron arrojadas a las playas decenas de miles de toneladas de desechos, que se extienden en el mar a un ritmo de 40-60 metros al año. El dióxido de azufre gaseoso de las fundiciones provocó problemas de salud a la población local, destruyó más de 20 kilómetros cuadrados de los pastos costeros naturales circundantes, convirtió la zona en un desierto y dañó las cosechas de tierra adentro.

Y, lo que es peor, las minas sacaban agua de gran calidad de los altos Andes, lo que reducía la cantidad y calidad del agua disponible río abajo para usos domésticos y agrícolas.

Ciertos estudios geológicos demostraron que la extracción de agua por parte de la empresa provocó un descenso en el caudal de los ríos locales así como un aumento de la proporción de sales en las cuencas.

Movilización para el cambio

Las cosas comenzaron a cambiar en la década de 1980, cuando una ONG local llamada LABOR decidió que hacía falta presión internacional para restablecer el equilibrio de poder entre la comunidad y la empresa. En palabras de Doris Balvín Díaz, abogada y organizadora de LABOR:

Los conflictos sociales y medioambientales de países en desarrollo como el Perú no se producen en condiciones equitativas. Los inversores tienen más poder que las comunidades locales y gozan del respaldo del Estado porque aportan recursos a la economía.

LABOR buscó una oportunidad para nivelar el terreno de juego. Y la encontró en el segundo Tribunal Internacional del Agua (IWT II, International Water Tribunal). El IWT II, apoyado por más de 100 organizaciones medioambientales europeas, no tiene autoridad legal, pero se ha apoyado satisfactoriamente en la publicidad internacional para obtener resultados. Los argumentos de LABOR, avalados por las autoridades locales, fueron aceptados por el Tribunal, que a continuación pidió al IDRC que respaldara la detallada investigación que la ONG precisaría para exponer su caso.

Las expectativas del Centro respecto al impacto político del proyecto eran ciertamente escasas, dice Fernando Loayza Careaga, que evaluó el proyecto para el IDRC. «Había la sensación de que si se podía ayudar a LABOR a hacer una exposición bien documentada ante el IWT II, la publicidad subsiguiente quizá convencería a la SPCC de que mejorara su conducta medioambiental». No obstante, LABOR y sus apoyos eran mucho más ambiciosos. Balvín Díaz creía que un hallazgo favorable podría hacer que el gobierno nacional prestara atención a las quejas de los habitantes de la zona y cambiara su actitud indulgente hacia la SPCC.

LABOR había trabajado estrechamente con el municipio de Ilo desde mediados de 1980, y a principios de 1990 se había convertido en el principal asesor medioambiental del gobierno. Dos alcaldes sucesivos apoyaron la causa de LABOR, que también recibió el respaldo de la Comisión Permanente Multisectorial sobre el Medio ambiente (MPCE, Multisector Permanent Commission on Environment), compuesta por representantes de municipios de la región y departamentos gubernamentales amén de sindicatos y grupos de la sociedad civil, y que estaba presidida por el alcalde de Ilo, Ernesto Herrera Becerra. El papel de la MPCE consistía en comprobar que la SPCC cumpliera con las recomendaciones medioambientales. Los miembros de la Comisión querían ver acciones concretas de la empresa minera, en vano hasta el momento.

Una victoria

Edmundo Torrelio, de la Comisión de Regantes del valle de Ilo, señaló que los agricultores del valle también tenían interés en la gestión de los escasos recursos hídricos. Al final, sus persistentes

quejas llamaron la atención de la Oficina General de Inspección de la República y dieron como resultado un importante golpe maestro: el inspector general accedió a testificar ante el Tribunal.

Esto hizo que el proyecto despertara la curiosidad de los medios de comunicación nacionales. Tres días antes de la vista del IWT II, el periódico *Onda* anunció lo siguiente:

El inspector general de la República, el doctor Luz Aurea Sáenz, dijo ayer que, debido a ciertos factores, entre ellos una legislación indulgente y algunos funcionarios públicos corruptos, durante las tres últimas décadas la SPCC ha impuesto sus condiciones, no ha hecho nada para resolver los problemas y ha despilfarrado recursos hídricos.

Otro periódico, *La República*, citaba al doctor Sáenz, según el cual, aunque una resolución favorable del IWT II supondría sólo una victoria moral, sería reconocida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Medio ambiente, que ese año se celebraba en Brasil.

LABOR fue capaz de formar una fuerte coalición de fuerzas locales y regionales que apoyara su pleito contra la SPCC ante el IWT II. El caso incluía el estudio financiado por el IDRC. En la vista de febrero de 1992 se presentaron pruebas adicionales, entre ellas un vídeo y una declaración en persona del doctor Sáenz y del alcalde Becerra.

De todos modos, Balvín Díaz y sus colegas se dieron cuenta de que el respaldo local y una victoria en el IWT II quizá no bastarían. Necesitarían apoyo político a nivel nacional para garantizar actuaciones. Y lo consiguieron. Inmediatamente después de ser anunciada la decisión del Tribunal, 50 parlamentarios se mostraron favorables a las conclusiones. Esto fue resultado de una intensa presión ejercida en los meses anteriores por dos miembros locales del congreso, Cristala Constantiñidez y Julio Díaz Palacios, que fue alcalde de Ilo durante la década de 1980.

En sus conclusiones, el jurado del IWT II condenó a la SPCC por su abuso de recursos de agua potable, por negligencia a la hora de deshacerse de los residuos tóxicos y por emitir grandes cantidades de gases de dióxido de azufre. Se acusaba a la empresa de aprovecharse de una aplicación laxa de las regulaciones y leyes medio-

ambientales, y de aumentar sus beneficios a costa de la comunidad local.

Resultados concretos

Aunque las conclusiones del jurado eran todo lo que LABOR y su coalición habían esperado, de algún modo había cierta decepción. Sólo dos meses antes de la vista del IWT II, la SPCC, previendo un resultado negativo del Tribunal, firmó con el gobierno nacional un acuerdo por el que se comprometía a invertir 200 millones de dólares en proyectos medioambientales y otros 100 en equipamientos y nuevas tecnologías.

Desde entonces, la empresa ha construido una represa a prueba de terremotos de tal modo que los desechos ya no se vierten en la bahía de Ite. La propia bahía ha sido recuperada, y han regresado los flamencos, los peces y los camarones. Los vertederos de desechos en la costa cercana a Ilo han sido eliminados.

La empresa ha compensado a los agricultores por los daños en las cosechas y ha creado un fondo para préstamos agrícolas y asistencia técnica. Se ha incrementado el reciclado de agua, y la SPCC ya no explota pozos del valle de Ilo. Se programó un proyecto de tres fases para reducir en un 92% las emisiones de dióxido de azufre cuya finalización estaba prevista en 2004, si bien el gobierno ha aprobado recientemente una ampliación de dos años.

También ha habido cambios en las políticas públicas, siendo el más significativo la aprobación por el gobierno del Perú de un marco regulador medioambiental para las actividades mineras. El grado en que esto se ha debido a la campaña de LABOR depende de con quién hable uno. El personal de LABOR y los alcaldes actual y anterior de Ilo creen que su pleito fue decisivo para determinar el nuevo marco.

Por su parte, funcionarios como Luis Alberto Sánchez, del Ministerio de Energía y Minas, atribuyen las reformas más al proceso de privatización y a presiones de las instituciones de financiación multilateral. No obstante, admiten que el legado de contaminación de la industria minera y la degradación medioambiental desempeñaron un papel.

Minas a gran altura: ¿Un peligro para los trabajadores?

En 1990, Cerro de Pasco, a 4.300 metros sobre el nivel del mar, era la ciudad minera más grande y más alta del mundo. Alrededor de un tercio de sus 71.000 habitantes son mineros con sus familias que, según el doctor Alberto Arregui, del Centro Médico San Felipe, morían muy jóvenes, mucho más jóvenes que las personas que vivían al nivel del mar.

La principal causa de muerte era el mal de altura crónico (CMS, Chronic Mountain Sickness), que en esencia es un proceso de pérdida de adaptación a las alturas. Investigaciones preliminares llevadas a cabo por la Universidad Peruana Cayetano Heredia, a petición del sindicato de mineros, sugirieron que la elevada incidencia del CMS entre los mineros de Cerro de Pasco se debía a una combinación de factores. Muchos fumaban, bebían alcohol y masticaban hoja de coca. Pero más que malos hábitos, el estudio puso de manifiesto que el trabajo por turnos y las duras condiciones en las minas a gran altura incrementaban la incidencia del CMS.

En 1989, el IDRC financió un estudio para explorar estos resultados con la idea de lograr que el gobierno y la Organización Internacional del Trabajo reconocieran el CMS como enfermedad profesional. No obstante, el proyecto no incluía ninguna estrategia formal para ejercer presión sobre políticos y otros agentes sociales.

El estudio de 18 meses observó efectivamente una mayor incidencia del CMS entre los mineros que entre la población general, y llegó a la conclusión de que «la muy agotadora actividad física de los mineros en general, y de los picadores en particular», aceleraba la aparición de los síntomas del CMS.

Los resultados del estudio fueron esbozados en una exposición ante el sindicato de mineros. Se publicaron folletos que se distribuyeron en otros centros mineros a gran altura del Perú. Los resultados también aparecieron en un libro premiado, *Desadaptación a la vida en las grandes alturas*. De todos modos, no hubo un esfuerzo concertado para reunirse con el gobierno, la industria minera o las organizaciones de base comunitaria. Según el doctor Arregui y el investigador Marcel Valcarcel, el esfuerzo por conseguir el reconocimiento del CMS distaba de cubrir las expectativas.

Esto se debía en parte a la amenazadora presencia de la guerrilla de Sendero Luminoso en Cerro de Pasco, que obligaba al equipo investigador a intentar pasar desapercibido. Además, tanto el Ministerio de Sanidad como los representantes de la industria minera pusieron en entredicho las conclusiones del estudio porque contradecían el «supuesto tradicional» de que las personas nacidas a gran altura están «bien adaptadas» a esas condiciones. También se sugirió que los resultados del estudio inicial eran tendenciosos, que los mineros habían sido «inducidos a expresar percepciones de malestar».

Así pues, pese a algunas conclusiones positivas, el estudio ha tenido un impacto insignificante en la seguridad y la salud laboral y en las políticas mineras del Perú, afirma Fernando Loayza Careaga, que evaluó la influencia política del proyecto. Entre los funcionarios tanto del Instituto Nacional

de Salud Ocupacional como del Ministerio de Energía y Minas, así como entre representantes de asociaciones industriales, en 2002 no encontró a nadie que conociera el estudio. Algunos funcionarios sindicales sí lo conocían, pero ahora tenían otras prioridades.

Desde que se realizó el estudio, el Perú, como muchos otros países latinoamericanos, ha experimentado importantes cambios económicos, entre ellos la reforma del mercado laboral y la privatización de empresas estatales. Esto ha originado un rápido aumento del número de mineros trabajando con un contrato individual amén de un posterior debilitamiento de los sindicatos. Según el investigador Marcel Valcarcel, los sindicatos debilitados han perdido buena parte de su capacidad para influir en la política.

Evaluación de la influencia política

Al finalizar su evaluación de los dos proyectos, Fernando Loayza Careaga calibró el tipo de influencia política que tuvo cada uno, los factores que afectaron a dicha influencia, y el papel del IDRC en la capacidad o incapacidad del proyecto para influir. He aquí algunas de sus conclusiones:

- La finalidad primordial de la causa de LABOR contra la SPCC ante el IWT II era influir en las políticas corporativas respecto al medio ambiente y cambiar la actitud indulgente del gobierno peruano. LABOR entendió acertadamente que la vista del IWT II —y la cobertura concomitante de los medios nacionales e internacionales— era un instrumento para provocar el cambio. En el caso del estudio sobre las minas a gran altura, no obstante, los funcionarios del gobierno siguen convencidos de que el CMS no es una enfermedad profesional, y no ha habido ningún intento organizado de utilización de las pruebas aportadas por los investigadores para afrontar esta percepción e identificar la necesidad de más actuaciones.
- Sobre todo dos factores explican cómo el proyecto de LABOR logró influir en la política: el desarrollo, desde el principio, de una estrategia para difundir los resultados de las investigaciones entre interesados nacionales e internacionales clave, y la capacidad para lograr respaldo comunitario en torno a la cuestión. Aunque el estudio sobre la minería a gran altura publicó efectivamente sus resultados, el segui-

Algunas lecciones

- Influir en la política no es un subproducto espontáneo de las investigaciones de calidad; cuando un proyecto forma parte de una estrategia más amplia para conseguir influencia política, su eficacia mejora de manera considerable.
- Dar poder a las comunidades locales proporcionando información técnica y especializada rompe su aislamiento y les permite influir en la política.
- Hace falta una planificación y un análisis cuidadosos —desde el diseño del proyecto hasta su puesta en práctica y la divulgación de resultados— para salvar la distancia entre investigaciones y política.
- Las pequeñas cosas pueden ser muy importantes: un simple fax permitió a LABOR estar en contacto con grupos de activistas nacionales e internacionales.

Datos básicos

1. Proyecto de las minas de cobre

Período: 1991-1993

Objetivos

Evaluar el impacto en las actividades mineras sobre los recursos hídricos en el sur del Perú y presentar los resultados al Tribunal Internacional del Agua II, febrero de 1992.

Resultados de las investigaciones

Un informe al Tribunal Internacional del Agua II, que se tradujo en conclusiones contra las prácticas de la empresa minera.

No hubo resultados de investigaciones, pero la SPCC (empresa minera) cambió sus políticas y prácticas e inició varios proyectos medioambientales que abordaban la degradación medioambiental.

2. Minas a gran altura

Período: 1990-1993

Objetivos

Lograr el reconocimiento de la incidencia del Mal de Altura Crónico en las extracciones mineras a gran altura e influir en la política nacional.

Resultados de las investigaciones

Un libro publicado y dos estudios reconocidos.

miento fue insuficiente, y ni la comunidad minera ni los sindicatos se implicaron activamente en el fomento del diálogo sobre las causas del CMS.

- En ambos casos, los proyectos habrían podido ejercer una mayor influencia si el IDRC hubiera dispuesto de un marco para evaluar el impacto de aquéllos tras su conclusión. Por ejemplo, divulgar el estudio de LABOR en un grupo más amplio de instituciones investigadoras respaldadas por el IDRC habría podido tener una gran influencia en el marco regulador medioambiental del Perú, y quizá en otros países mineros de la región.

Lucha contra la fuga de cerebros

África oriental y central y central necesita más investigaciones sostenidas y pertinentes para progresar en agricultura

Este informe se basa en un estudio de caso de Chris Ackello-Ogutú.

Los políticos de África oriental y central se encuentran con grandes obstáculos cuando intentan elaborar políticas agrícolas sólidas para potenciar la economía. Su necesidad de investigación de calidad es inequívoca. Sin embargo, si los cables de comunicación están pelados y se produce una frecuente partida de investigadores, a veces los resultados de los proyectos no llegan a los funcionarios que podrían utilizarlos.

El camino hacia un mejor futuro para África oriental y central (ECA, East and Central Africa) pasa por las regiones rurales de sus países integrantes, donde el aumento de la producción de alimentos supone la máxima esperanza para mitigar la pobreza interna y procurar muy necesarios ingresos derivados de las exportaciones.

Aunque en el pasado reciente varios países de la zona han puesto en marcha ambiciosos planes de industrialización, «la agricultura sigue siendo el sector dominante en casi todas las economías» de la región, explica Chris Ackello-Ogutú, investigador del

Instituto de Análisis Político y de Gestión de Recursos (REMPAI, Resource Management and Policy Analysis Institute), con sede en Nairobi, Kenia. Este papel central significa que la agricultura es clave para obtener beneficios económicos de los que dependen la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la estabilidad social.

Ackello-Ogututu indica:

La desatención del sector en lo referente a estrategias de desarrollo económico nacional y de dirección política coherente desembocará no sólo en un debilitamiento de las instituciones agrícolas... sino también en un descenso del crecimiento económico.

Papel crucial de las investigaciones

Esto coloca un peso considerable en las espaldas de la comunidad investigadora de ECA, que posee las herramientas —y, potencialmente el conocimiento— para permitir a los políticos de la región superar las complejidades y llegar a planes viables que mejoren los medios de vida rurales.

Esta responsabilidad es especialmente onerosa dados los múltiples desafíos que afronta el sector agrícola de ECA:

- En la esfera de los *mercados*, recientes reformas comerciales han incrementado el riesgo de los agricultores sin haber proporcionado todavía el prometido acceso a los mercados externos. Los productores de la región dependen de una limitada variedad de mercancías de bajo valor, e históricamente se han visto perjudicados por las fluctuaciones de los precios y por una dependencia excesiva de la lluvia para lograr buenas cosechas. En la actualidad, con la liberalización de los mercados internos, se han vuelto más dependientes de los agentes —algunos de los cuales quizá se aprovechan de ellos. Entretanto, se ha paralizado la puesta en práctica de nuevos sistemas comerciales que auguran mercados abiertos en África oriental y central mientras permanece restringido el acceso a los mercados de los países desarrollados.

- La *productividad* agrícola sigue siendo baja. Esto se debe en parte a los bajos niveles de *innovación*. Existe una necesidad apremiante de nuevas tecnologías (semillas, fertilizantes, etc.) y nuevos métodos para afrontar limitaciones como la escasez de agua. Se requieren nuevos modelos institucionales (cooperativas, servicios de marketing y extensión, etc.) que permitan a los agricultores mejorar su práctica. Modelos alternativos de *financiación agrícola* también compensarían las restricciones de los bancos comerciales y las entidades de crédito.
- Las mejoras en *infraestructuras* —como las redes de ferrocarriles y carreteras, las instalaciones para almacenamiento, la energía eléctrica y las telecomunicaciones— también aumentarían la productividad. Por último, los niveles más elevados de productividad dependen asimismo de la *sostenibilidad*. A veces los recursos se degradan hasta un punto en que ya no pueden preservar los medios de vida. La necesidad de nuevos mecanismos para compartir recursos queda ilustrada por la situación de Kenia, donde la tradicional fórmula de división de la tierra ha reducido el tamaño de las propiedades por debajo del nivel en que es viable el cultivo.
- Los *conflictos civiles y los fracasos gubernamentales* han disminuido la productividad, desbaratado oportunidades comerciales, creado costosos flujos de refugiados y canalizado el dinero de la ayuda hacia los desastres, lejos de las iniciativas para el desarrollo a largo plazo.

Escapes en la tubería de la investigación

Dadas estas y otras tensiones, políticos de todos los niveles necesitan investigaciones sólidas que les ayuden a orientarse por el laberinto de factores tecnológicos, económicos, ecológicos y sociales a los que se enfrenta el sector agrícola de ECA. No obstante, los lazos entre investigadores, políticos y agricultores son frágiles.

«Lamentamos el gran número de tecnologías que hay en los estantes sin ser adoptadas por los agricultores», escribe Ackello-Ogut. «De modo similar, la adopción de recomendaciones derivadas de análisis de políticas agrícolas realizados por investigadores... sigue en niveles que no son aceptables». ¿Cómo podemos mejorar este pano-

rama? Para generar soluciones potenciales, Ackello-Ogutu llevó a cabo una evaluación que consta de varias partes.

Una parte examinaba seis proyectos financiados por el IDRC en tres países (Kenia, Uganda y Tanzania), dentro del Programa de África oriental y central para Análisis de Políticas agrícolas (ECAPAPA, Eastern and Central Africa Program for Agricultural Policy Analysis). Los resultados de estos proyectos ligados a la política se compararon con objetivos establecidos y las necesidades de gobiernos y comunidades.

Después, «informantes clave» analizaron las experiencias de los proyectos así como tendencias generales en el panorama de investigaciones de ECA. Y pusieron de relieve temas que afectaban a las relaciones entre investigaciones y política.

Los proyectos de muestra se dividieron en dos grupos. Los del primer grupo fueron planeados para abordar la viabilidad de tecnologías agrícolas concretas. Los siguientes apuntes recogen los detalles:

- *El papel de la tecnología en la reducción de la pobreza: determinación de la rentabilidad económica de la producción de alubias para familias agricultoras de Kenia.* Los investigadores hicieron hincapié en diversos medios para afrontar el bajo rendimiento de las explotaciones y los obstáculos en la comercialización de las alubias. Entre los remedios se incluía procurar a los agricultores información sobre fertilizantes y semillas certificadas, propiciar acuerdos entre ellos para compartir semillas y mejorar el marketing. Todos los integrantes del equipo abandonaron el proyecto antes de la fase de divulgación, por lo que el informe final no llegó a los organismos del gobierno y no se procedió en consecuencia.
- *Rentabilidad de las patatas irlandesas para familias agricultoras de Uganda.* El proyecto se centró en el elevado coste de semillas de calidad mejorada. Un conjunto de recomendaciones resumían la necesidad de cooperación entre organismos gubernamentales y el sector privado, sobre todo con respecto a la promoción de más y mejores semillas. Estas conclusiones fueron difundidas en un taller que contó con la asistencia de legisladores, representantes de ONG, agricultores, asociaciones de productores de semillas e investi-

gadores. La influencia en la política se producía en varios niveles. Por ejemplo, la industria privada accedió a participar en nuevas colaboraciones, y el gobierno —basándose en estudios generados por el proyecto— seleccionó patatas como cosecha de exportación estratégica.

- *Rentabilidad económica de paquetes tecnológicos inter-cosechas maíz/lubias para familias agricultoras: un estudio de caso del norte de Tanzania.* Un objetivo de este proyecto fue informar a políticos y otros interesados sobre la rentabilidad de diferentes patrones de inter-cosechas mediante el uso de inputs distintos. Dos talleres divulgaron información entre agricultores, representantes de ONG y otros, pero excluyendo a los políticos. A Ackello-Ogutu le resultó difícil analizar los resultados del proyecto, pues ninguno de los investigadores (incluido el responsable del equipo) quería asumir la autoría del informe. Aunque según ciertos colaboradores se habían adoptado las tecnologías agrícolas recomendadas, las discusiones con los agricultores contradecían esta afirmación.

Neutralización de conflictos

Los tres proyectos finales del estudio de caso se ocupaban de conflictos relativos a problemas de gestión de recursos naturales. Estos proyectos eran:

- *Reducir al mínimo los conflictos ligados al uso y la gestión de los recursos naturales: papel del capital social y las políticas locales en Kabale, Uganda.* Este proyecto era una prolongación de otras iniciativas en Kabale cuya finalidad era respaldar gobiernos locales recién descentralizados y crear otras formas de capital social para reducir los conflictos sobre utilización de recursos. Aunque en el momento de la evaluación aún no estaba concluido el proyecto, según ciertos investigadores a medida que avanzaba éste se fueron poniendo en práctica los hallazgos. (No obstante, debido a la falta de informes sobre los progresos, fue difícil confirmarlo.) El enfoque participativo, de base comunitaria, implicó e inspiró a miembros de la comunidad mediante grupos de sondeo,

entrevistas, talleres y reuniones. Se realizó una divulgación adicional mediante correo electrónico, publicaciones e informes. El evaluador señala que un punto débil de este proyecto (y de otros) es la falta de definición precisa del nivel y tipo de compromiso político que buscaba.

- *Conflicto sobre uso de agua y pastos entre Karamoja (Uganda) y las zonas vecinas: impactos y estrategias potenciales de minimización de conflictos.* Chris Ackello-Ogutu describe Karamoja como «una región de penurias sociales constantes, sequías, hambrunas, epidemias entre el ganado e inseguridad general». Una preferencia local por la ganadería ha desembocado en un uso excesivo de la tierra para el pastoreo. Actualmente están entrando en la región armas modernas, y el conflicto se ha intensificado. Mediante métodos participativos, el proyecto buscaba estrategias de minimización de conflictos y sugería soluciones para la gestión de los recursos naturales. Una de las conclusiones fue que un intento del gobierno central de imponer el desarme de los combatientes sólo empeoraría la situación; lo que hace falta es una resolución a nivel local mediada por terceros, como las ONG, y sistemas de propiedad común como instrumento de asignación de recursos. Debido al deterioro de la seguridad, no se han organizado los deseados talleres de divulgación.
- *Conflictos en el acceso y el uso de recursos hídricos en la cuenca del río Tana, Kenia.* La competencia por el agua (para la horticultura, la producción de alimentos y la hidroelectricidad) es una gran preocupación en la cuenca del río Tana. El proyecto generó informes políticos que esbozan la naturaleza de estos conflictos: examinando las posibilidades para un sistema de derechos hídricos plurales y resumiendo las opiniones de los usuarios sobre derechos hídricos comerciables. Estos informes se proponen inspirar las nuevas políticas gubernamentales sobre la cuestión del agua. Con el proyecto todavía no acabado, colaboradores clave o bien emigraron, o bien aceptaron otro trabajo en Kenia. A pesar de ello, los investigadores decían que elaboraban planes para un futuro taller de divulgación en Nairobi.

Tendencias y oportunidades

Tras examinar los proyectos de muestra —y analizar tendencias más generales en la región ECA—, un equipo de «informantes clave» identificó algunos temas importantes que afectaban a las relaciones entre investigaciones y política.

En primer lugar, sugirieron que el papel más directo de las organizaciones donantes en el apoyo y la ayuda para determinar proyectos de investigación en la región puede haber creado una desconexión entre los políticos y los investigadores. Mientras los gobiernos regionales han retirado fondos de instituciones investigadoras, organismos internacionales han aprovechado la capacidad al máximo, creando vínculos más fuertes entre donantes e instituciones de ECA, apartando posiblemente de la ecuación a los políticos. Esta creciente influencia de los donantes tal vez esté expresando las cuestiones de la investigación de una manera que no concuerda con las prioridades percibidas por los gobiernos —muy presionados para afrontar las demandas inmediatas de reducción de la pobreza, el sida/VIH o los nuevos acuerdos comerciales globales.

Poner a investigadores y políticos en contacto directo en la fase de diseño no sólo garantizaría que las preocupaciones políticas se tienen en cuenta en el planteamiento de la investigación, sino que también podría ayudar a superar una aparente desconfianza entre la comunidad investigadora y el gobierno. Un problema sistemático es la llamativa ausencia de consideraciones de género en todos los proyectos, pese a ser el género una cuestión crítica en la política agrícola. Esto acaso sea sintomático de otros problemas más generales, sistémicos. La capacidad puede ser un factor concurrente, con economistas, entre otros, que llevan a cabo investigaciones agrícolas en la región sin tener la preparación para abordar las cuestiones de género. En África, otros problemas de grandes proporciones tal vez hacen también que los políticos consideren el género como algo secundario y que al final lo «dejen en suspenso». Los efectos de la «fuga de cerebros» eran palpables en muchos de los proyectos de muestra. A medida que los investigadores se van de las instituciones en busca de empleo, la estabilidad de los proyectos sufre, sobre todo en las últimas fases (en las que ha de producirse la divulgación), cuando la

mayor parte de personal del proyecto se ha marchado a asumir otras funciones.

También hay consideraciones económicas que influyen en la estabilidad de la comunidad investigadora. Por lo general, los proyectos individuales reciben poca financiación, lo que empuja a los investigadores a buscarse enseguida otro trabajo en cuanto se presenta la oportunidad. En conjunto, da la impresión de que la financiación se divide entre demasiados proyectos, una costumbre que también limita el alcance de los estudios y disminuye su interés entre los políticos. Las investigaciones de financiación modesta a menudo sólo pueden ocuparse de problemas pequeños con un impacto geográficamente limitado, «lo que dificulta plantear las generalizaciones que captan el panorama general que normalmente necesita un político», escribe Ackello-Ogutú.

La oportuna producción de resultados de investigaciones también es crucial para influir en el proceso de elaboración política. A este respecto, los informantes señalaban que el ECAPAPA necesita un aumento de la capacidad institucional y la elaboración de políticas específicas que permitan establecer puntos de referencia y acelerar la conclusión de estudios con plazos muy acotados.

Algunas lecciones

- Hay que tomar medidas para contrarrestar la «fuga de cerebros», que suele perjudicar las perspectivas de difusión de los resultados de las investigaciones.
- Financiar proyectos de investigación importantes en vez de varios proyectos de baja financiación quizá capte mejor el «panorama general» que necesitan ver los políticos.
- Es preciso incrementar la capacidad institucional para generar resultados de investigación con mayor rapidez.
- La implicación de políticos en el diseño de proyectos de investigación quizá dé lugar a más estudios políticamente pertinentes.

Datos básicos

Período: 1997-2002

Objetivos

Mejorar el entorno político con el fin de potenciar la adopción y la generación de tecnología agrícola para reducir la pobreza y la degradación medioambiental.

Resultados de las investigaciones

Sólo se completaron tres proyectos, por lo que los resultados fueron escasos. No se produjeron materiales de difusión dignos de interés.

Se cuenta con informes finales de tres proyectos, y de informes provisionales de los otros.

V. GESTIÓN DEL AGUA

Un río la atraviesa

Limpieza de la cuenca del río Dniپر en Ucrania

Este resumen se basa en un estudio de caso de Iryna Lyzogub.

En el período subsiguiente al desmoronamiento de la Unión Soviética, Ucrania tuvo el dudoso honor de ser la república de la antigua URSS más degradada desde el punto de vista medioambiental. Los esfuerzos por mejorar la situación se vieron dificultados por una arraigada renuencia de los funcionarios y los encargados de las decisiones a compartir información o tomar la iniciativa. Superar estas actitudes fue uno de los principales obstáculos que se encontraron los investigadores del IDRC cuando emprendieron un programa concebido para limpiar la cuenca del río Dniپر. Gracias a la paciencia, la perseverancia y la buena disposición de los actores ucranianos clave para adaptarse a nuevas formas de pensamiento, surgieron nuevas esperanzas para el renacimiento de una vía fluvial histórica.

Con casi 2.300 kilómetros, el río Dniپر es uno de los más largos de Europa, y tiene en Ucrania más de la mitad de su curso. Hace más de 2.000 años, el historiador griego Heródoto describió el Dniپر como «... con mucho el río más grande y rico en nutrientes... a excepción del Nilo en Egipto... El agua está limpia y sabe bien. Es de lejos el río más bello».

Según los autores del libro *Preserving the Dnipro River** (Preservación del río Dniéper), El Dniéper moderno ya no es una fuente natural de agua dulce y limpia. «Cada año», escriben, «la industria, la agricultura y los municipios vierten en el río enormes cantidades de aguas negras contaminadas. Cada año, 5,5 millones de metros cúbicos de aguas residuales son arrojadas a las masas hídricas ucranianas, lo que incluye 4,2 millones de metros cúbicos de aguas contaminadas, 2,8 de los cuales son desecho puro».

Contando las vecinas Rusia y Bielorrusia, unos 33 millones de personas de 50 ciudades dependen del agua de la cuenca del río Dniéper. No obstante, deben compartir esa agua con industrias y explotaciones agrícolas así como con instalaciones hidroeléctricas y de energía nuclear. En muy pocos lugares conserva aún el río el aspecto bucólico descrito por Heródoto.

Fue en estas circunstancias en las que la recién creada Oficina de Iniciativas para Europa Central y Oriental (OCEEI, Office for Central and Eastern Europe Initiatives) del IDRC puso en marcha, en el verano de 1994, el programa Desarrollo de la Gestión Medioambiental en Ucrania (EMDU, Environmental Management Development in Ukraine), en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, United Nations Development Programme) y el Global Environment Facility (GEF, Centro del Medio ambiente Global). El programa fue financiado por la Agencia Internacional Canadiense para el Desarrollo (CIDA, Canadian International Development Agency).

Una tarea enorme

Partiendo de cualquier perspectiva, la tarea del IDRC era ingente: comprendía una gran variedad de actividades, desde la educación ecológica y la formación en proyectos y gestión medioambiental hasta diversos problemas de contaminación transfronteriza.

El programa EMDU, que prosiguió en una segunda fase hasta 2001, tenía seis componentes:

**Preserving the Dnipro River: Harmony, History, and Rehabilitation*, V.Y. Shevchuk, G.O. Bilyavsky, V.M. Navrotsky y O.O. Mazurkevich, Mosaic Press/IDRC, 2005, ISBN 1-55250-138-9.

- Control de la contaminación hídrica: un estudio de referencia sobre la calidad del agua realizado en colaboración con tres organismos ucranianos. Incluía cierta formación a corto plazo a cargo de un especialista canadiense y el suministro de material de laboratorio fundamental.
- Toxicología del agua: realización de seis test simples y baratos pero eficaces para determinar la presencia de toxinas.
- Creación de sistemas de información, incluyendo sistemas nacionales y regionales así como un atlas nacional de Ucrania.
- Una serie de proyectos piloto: desde tecnología para el tratamiento del agua potable hasta protección de las aguas subterráneas y rehabilitación de la costa.
- Empresariado y auditorías medioambientales, incluyendo industrias grandes y pequeñas.
- Alcance político: desarrollo de varias formas de medios de comunicación, entre ellas vídeos y programas de televisión, para elevar la conciencia pública de los problemas medioambientales.

Se trataba de un ambicioso programa de creación de capacidades; pero si el equipo del IDRC quería tener éxito, primero tenía que superar otra clase de problema medioambiental: la actitud. En los primeros años posteriores a la época soviética, Ucrania estaba sumida en una profunda crisis económica, y el gobierno se mostraba reacio a emprender reformas económicas y políticas. También fue «un período de crisis psicológica», según Vasyl Shevchuk, antiguo ministro de Protección Medioambiental y Seguridad Nuclear, que fue presidente del Comité Ucraniano de Gestión (UMC, Ukrainian Management Committee) del programa.

Incremento de las capacidades políticas

En la época soviética, la gente aprendió que «la iniciativa es punible», lección que resultó ser difícil de olvidar, sobre todo en circunstancias en que la situación política seguía siendo incierta. «La gente está inerte, pasiva, asustada. Ha vivido siempre con miedo. Es difícil cambiar nuestra generación», explicaba Kostantyn Chebot-

ko, director del Departamento de Hidroquímica del Instituto de Investigaciones Científicas de Ucrania, que añadía esperanzado: «Tal vez la próxima generación sea más eficiente».

Además de lo que muchos denominaban la «cautela soviética», había que superar otros obstáculos. Una ley que se remontaba a 1937 establecía que la información sobre el suministro de agua a las ciudades era secreto. Los participantes en el programa que revelaran esa información a personas extranjeras se arriesgaban a ser procesados. Algunas instituciones ucranianas de investigación eran reticentes a compartir información o insistían en cobrar por ella. Y cuando se trataba de pagar por algo, al principio no había ningún sistema bancario que funcionara. ¡Las operaciones se hacían en metálico o con el método del trueque!

En ese momento, Ucrania acababa de estrenar independencia y estaba sólo comenzando a cambiar sus estructuras y métodos políticos. Era lógico que hubiera constantes cambios —también de ministro— a todos los niveles en el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales. En cada cambio aparecían personas nuevas, con nuevas ideas sobre lo que se debía, o no se debía, hacer. Curiosamente, pese a los obstáculos y las limitaciones, el programa logró todos sus objetivos, y a lo largo del proceso estableció una relación duradera entre científicos canadienses y ucranianos. También tuvo una influencia positiva en la política medioambiental y la legislación de Ucrania. El factor clave del éxito del programa resultó ser el UMC, que desde el principio implicó en la toma de decisiones a personas de alto nivel tanto del gobierno como del ámbito investigador. Esto fue importante según Grygoy Semchuk, miembro del UMC que fue primer secretario (equivalente a viceministro) en el Comité Estatal sobre Construcción, Arquitectura y Vivienda.

El trabajo del Comité no se daba a personas que no tuvieran poder, que no ejercieran influencia. Esto se tradujo en un resultado positivo. También había un aspecto psicológico. Cuando nos planteábamos un proyecto, lo discutíamos y manifestábamos nuestras opiniones sin miedo,

decía Semchuk, añadiendo que también fueron importantes la disciplina y un enfoque sistemático.

El Comité trabajaba de forma sistemática, por lo que hubo un resultado positivo. Todos sabían que había cada último viernes del mes había que asistir a la reunión en el despacho de Shevchuk. Si alguien no acudía, era destituido. Había una disciplina.

Muchos de los participantes atribuyeron a Vasyl Shevchuk, presidente del UMC, casi todo el mérito del éxito del programa.

Prácticamente todos los proyectos (así como el programa EMDU) daban por supuesta la influencia política desde el mismo principio. Fue importante incluir la participación activa y la implicación de los responsables de las decisiones, lo que desembocó en más posibilidades de influir en las medidas políticas pertinentes. E igual que la implicación del gobierno aumentaba las posibilidades de influencia política, la implicación de investigadores de prestigio facilitaba los vínculos entre éstos y los responsables de tomar decisiones.

Efectos en los sistemas políticos

Un efecto importante de los proyectos financiados mediante el programa del IDRC fue la reactivación de instituciones que estaban fracasando debido a la falta de financiación gubernamental. La prolongada crisis económica en Ucrania había afectado gravemente a los científicos: no cobraban, no se compraba material, ¡y en invierno muchos trabajaban en oficinas a escasos grados sobre cero! «Los programas internacionales, y en particular el del IDRC, nos dieron esperanza. Estos programas nos permitieron no caer en la desesperación», dijo Konstantyn Chebotko.

Otro participante, Olexander Kolodiazhny, del Instituto de Investigación Espacial, añadía que «este programa nos permitió alcanzar un mayor grado de profesionalidad. Tuvimos que estudiar tecnologías del Sistema de Información Geográfica (GIS, Geographic Information System) e internet con más precisión, y aprendimos sobre sensores remotos». El programa también reunió instituciones que no habían colaborado antes, según Anatoly Yatsyk, miembro del UMC y director del Instituto de Investigaciones Científicas para los Problemas Hídricos y Ecológicos. «Cada uno trabajaba por su cuenta —mi instituto en asuntos de agua, otros en cuestiones distintas... En el programa del IDRC nos unimos todos para crear un enfoque complejo que resolviera los problemas del río Dniéper», afirma Yatsyk.

El resurgimiento de las instituciones científicas también estimuló la llegada de estudiantes de posgrado y dio lugar a la publicación de una serie de libros de texto basados en el trabajo realizado durante el programa. Los libros de texto seguían utilizándose en las universidades y para formar y reciclar a profesionales del sector, según Vasyl Shevchuk. Por ejemplo, un libro de texto sobre hidroecología, que actualmente se utiliza mucho en programas universitarios de Rusia y Bielorrusia así como en Ucrania, fue escrito y publicado como resultado directo del programa EMDU.

Para un público más amplio se preparó una serie de vídeos ilustrativos de los problemas de la cuenca del Dniéper y de la labor que se viene realizando para limpiar el río. Varios de ellos han sido emitidos por la televisión nacional, y a instancias del doctor Shevchuk se han distribuido centenares de copias de los vídeos en escuelas y centros ecológicos de todo el país.

Ampliación de los horizontes políticos

El programa también brindó apoyo a algunos proyectos innovadores, como la producción de fertilizantes organominerales a partir de los sedimentos derivados del tratamiento del agua potable. Muchos países queman estos sedimentos, o los vierten en el mar, pero Ucrania fue el primer país en desarrollar una técnica para convertirlos en fertilizantes, según Konstantyn Chebotko, que dirigió el proyecto piloto. El proyecto no habría tenido éxito sin el respaldo financiero del IDRC y el elevado nivel de profesionalidad exigido en el programa EMDU, añade Chebotko.

Lograr que los resultados de estos proyectos despertaran la atención de la comunidad científica internacional presentó al principio algunas dificultades debido a que las instituciones investigadoras ucranianas no utilizaban criterios reconocidos a escala mundial. Trabajar en el programa EMDU del IDRC reafirmó la necesidad de introducir patrones internacionales en Ucrania. Aprender dichos patrones también permitió a los investigadores ucranianos entrar en la comunidad científica internacional. Varios investigadores que participaron activamente en el programa EMDU han publicado sus trabajos en revistas científicas internacionales y presentado sus resultados en conferencias celebradas en distintas partes del mundo.

Más cerca de casa, los investigadores han tenido la satisfacción de ver cómo se utilizaban los resultados de su trabajo como base de dos leyes nacionales: el Programa Nacional sobre Rehabilitación Ecológica de la Cuenca del Dniéper y la ley sobre Mejora del Agua Potable. El programa fue adoptado recientemente por el Consejo Supremo de Ucrania, el Verhovna Rada. «Fue nuestro mayor logro político», dice Anatoly Yatsyk. Además, en el seno de los proyectos EMDU se desarrollaron numerosas regulaciones que respaldaban el Programa Nacional —por ejemplo, una para estimar la calidad del agua de superficie. Y la puesta en marcha del Programa Nacional continúa a medida que una mayor conciencia medioambiental origina una cooperación más estrecha entre las instituciones científicas y gubernamentales de Ucrania.

Para resumir, el entonces director regional del programa en Kiev, Myron Lahola, comenta lo siguiente:

Lo que sé con seguridad es que el IDRC ha dejado aquí el legado de que los canadienses son personas con las que es fácil trabajar, y no sólo cordiales sino diplomáticas... que realizan su cometido mediante un proceso de creación de consensos. He oído esto no sólo a ucranianos sino también a otras organizaciones donantes. A escala global, una de las cosas más importantes que uno puede desarrollar es confianza y amistad entre países.

¡Que vienen los canadienses! ¡Que vienen los canadienses!

Los peligros de la falta de comunicación se pusieron de manifiesto durante una fase temprana del programa EMDU, cuando los canadienses fueron considerados brevemente como invasores sin escrúpulos. Sucedió en un proyecto de estabilización de la margen de un río. Con genuino estilo soviético, no hubo implicación pública. El director del proyecto se limitó a llevar maquinaria pesada y poner su personal a trabajar en 5 kilómetros de orilla. Ni siquiera se tomó la molestia de informar a las autoridades locales.

De algún modo corrió la voz de que «los canadienses han comprado nuestra tierra de ahí... pronto van a construir edificios y ya no podremos ir al río». Los furiosos vecinos aparecieron con horcas para defender su tierra, el Ministerio recibió quejas oficiales y la confusión resultante retrasó el proyecto casi un año. Fue una valiosa lección sobre la importancia de llegar al público.

Datos básicos
Período: 1994-2002

Objetivos

Fase I: Ayudar a crear capacidad, en las instituciones ucranianas, para gestionar el sistema hídrico del Dniéper y sus usos.

Fase II: Fortalecer reformas medioambientales en las instituciones y la industria ucranianas; acentuar la conciencia medioambiental entre los científicos, los encargados de tomar decisiones y la población general.

Resultados de las investigaciones

1. Sistema de Información Nacional sobre Gestión Medioambiental conectado con oficinas provinciales a lo largo del río Dniéper.
2. Sistema Regional de Información sobre Gestión.
3. Se recopiló un conjunto de leyes medioambientales ucranianas, que se publicaron y pusieron a disposición de las ONG, el público y las instituciones educativas.
4. Se completó un estudio de referencia sobre la calidad del agua.
5. Evaluación de la calidad del agua potable para determinar riesgos sanitarios.
6. Diversos análisis y auditorías sobre la calidad del agua y otras cuestiones afines.
7. Formación de 90 personas.
8. Cambios en los sistemas de emisión en fábricas situadas a lo largo del río Dniéper.
9. 2005. *Preserving the Dnipro River: Harmony, History and Rehabilitation*, V.V. Shevchuk, G.O. Bilyavsky, V.M. Navrotsly y O.O. Mazurkevich, Mosaic Press/IDRC.

Máximo provecho de los recursos escasos

Recuperación de aguas residuales y agricultura urbana en Oriente Medio

Este resumen se basa en un estudio de caso de Eman Surani.

El crecimiento de la población, la rápida urbanización y la escasez de agua han originado una creciente inseguridad alimentaria en Oriente Medio y el norte de África. Los habitantes de la región abordan esta serie de problemas estimulando la agricultura urbana y utilizando en ella agua reciclada. En Jordania y otros países, las granjas de las ciudades están rega-

das con «aguas grises» procedentes de duchas, baños y fregaderos. Esta innovadora respuesta, respaldada por el IDRC, ha tenido una influencia de gran alcance en la política pública.

Aunque la «agricultura urbana» se ha practicado desde que existen las ciudades, sólo en los últimos años ha reparado el mundo en la importancia de los huertos urbanos para garantizar que la gente tenga suficiente para comer.

De hecho, la agricultura urbana está en auge. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) estima que en el mundo hay unos 800 millones de agricultores urbanos. La mayoría son personas de clase media o baja que crían animales y cultivan productos agrícolas para alimentar a sus familias y generar ingresos adicionales. En el proceso, reciclan residuos, reutilizan agua y dan a tierra ociosa un uso productivo.

En Oriente Medio y el norte de África, ya una de las regiones más áridas del planeta, está disminuyendo realmente la cantidad de agua disponible para cada persona. Esto se debe sobre todo al rápido aumento de la población. Se cree que las existencias de agua bajarán a 725 metros cúbicos per cápita anuales (m^3pca) —muy por debajo de los 1.000 m^3pca , el indicador de referencia de la escasez grave de agua.

Esta preocupante situación se ve agravada por la creciente urbanización. A medida que más personas se trasladen a las ciudades, seguramente más agua de la agricultura será canalizada hacia áreas urbanizadas. Por tanto, la región quizá sufra cada vez más problemas derivados de la inseguridad alimentaria y la falta de agua.

Esta crisis es especialmente grave en Jordania, pequeño país con una población de unos 5,2 millones de personas y una economía en declive desde hace años. Alrededor del 7% de la población gana por debajo del nivel internacional de pobreza fijado en un dólar diario. Según el UNDP, «el alto crecimiento demográfico de Jordania y su índice de urbanización sin precedentes amenazan sus recientes logros económicos. El crecimiento de la población es del 2,7%, y la proporción de ésta que vive en zonas urbanas ya es del 73% y se espera que hacia 2015 llegue al 80%».

Estas tendencias económicas y demográficas hacen peligrar la seguridad del agua y los alimentos de los pobres de Jordania, que

viven cada vez más en las ciudades. Según el Banco Mundial, el alto crecimiento demográfico del país en los últimos 20 años ha hecho disminuir la disponibilidad de agua per cápita por debajo de 198 m³pca. Con toda evidencia, este grado de escasez de agua basta para impedir el desarrollo y dañar la salud humana.

Debido a esta crisis, las actitudes hacia la gestión del agua en Jordania han experimentado un cambio radical. En el pasado, se consideraba que el agua era un bien público gratuito, pero ahora todo el mundo acepta que tiene un valor económico. La conservación, así como el tratamiento y la reutilización de aguas residuales, se consideran prioridades, igual que las investigaciones en estos ámbitos.

El programa de agricultura urbana del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) ha estado respaldando actividades ligadas a la investigación y el desarrollo que mejoran la seguridad alimentaria y los ingresos de los pobres, preservando al mismo tiempo la salud pública y un entorno urbano limpio. Como parte de esta iniciativa, durante 1998-2003 el IDRC patrocinó una serie de proyectos para investigar el uso de aguas grises en la agricultura urbana. Estos estudios han tenido una gran influencia en las políticas de gestión del agua, en Jordania y en otras partes de la región.

Lo que se ha hecho: proyectos de agricultura urbana y aguas grises

El estudio inicial fue principalmente una labor de recogida de datos. Se reunió por primera vez información sobre la naturaleza y el alcance de la agricultura urbana. Los investigadores se centraron en la capital, Ammán, y analizaron diversas cuestiones con vistas a sugerir cambios políticos.

Entre las conclusiones más interesantes cabía señalar que una de cada seis familias de Ammán practicaba agricultura urbana, que predominaba la paridad de género y cada sexo realizaba igual proporción de trabajo (a diferencia de los hombres, sin embargo, las mujeres no cobraban), y que ya estaban utilizando aguas grises no tratadas el 40% de las familias agricultoras. De modo significativo, el estudio observó que en Jordania *no* existían políticas ni regulaciones específicas de la agricultura urbana, y que en realidad había poco reconocimiento oficial de sus ventajas para mejorar la

seguridad alimentaria.

Un segundo proyecto, llevado a cabo en Cisjordania (Palestina), fue sobre todo de carácter técnico: pretendía mejorar el diseño de filtros de goteo para tratar aguas grises y reutilizarlas en huertos caseros. Los investigadores examinaron «plantas domésticas de tratamiento de aguas residuales», básicamente barriles de plástico reciclado de champú con un filtro de grava y botellas de refresco de plástico reciclado. Mediante estos materiales baratos y fácilmente disponibles, se consiguió recuperar un impresionante promedio del 56% de aguas grises.

Dicho sea de paso, este proyecto también respondía a preocupaciones culturales y religiosas sobre el uso de aguas residuales recicladas al comprometer a jeques locales en el asesoramiento a la comunidad sobre las ventajas de las aguas grises.

Entretanto, durante 1997-1999, CARE Australia llevó a cabo un proyecto piloto muy satisfactorio en el sur de Jordania para analizar técnicas de conservación hídrica en la «agricultura permanente» o «permacultura». Una evaluación financiada por el IDRC identificó el amplio impacto económico y cultural del proyecto: elevó los ingresos de las familias participantes, fomentó la cooperación, potenció una actitud sólida ante la economía y la mercadotecnia domésticas, y dio carácter formal a la conciencia de la conservación y la reutilización del agua. Cabe destacar que las mujeres decían sentirse más independientes y orgullosas debido a los ingresos que generaban, las destrezas que aprendían y su mayor capacidad para alimentar a sus familias.

Por último, el ambicioso Proyecto de Reutilización de Aguas grises de Tafila, Jordania, se inspiró en los prometedores resultados de los tres programas anteriores y fue diseñado para apoyarse en las lecciones aprendidas en ellos. Se llevó a cabo durante 2001-2003.

El objetivo inmediato era mejorar un sistema para reutilizar las aguas grises en huertos particulares de Jordania. Los objetivos más generales eran ayudar a conservar el agua dulce de los pobres periurbanos, alcanzar seguridad alimentaria y generar ingresos, protegiendo el entorno desde el principio.

Los logros fueron de gran alcance. El proyecto incrementó la recuperación de aguas grises, cuyo manejo también resultó más fácil y seguro; redujo al mínimo los impactos medioambientales al

estimular la producción y la comercialización se jabones orgánicos más baratos; mejoró las prácticas de permacultura intensificando los sistemas de riego y fomentando la adopción de nuevos cultivos más tolerantes a las aguas grises; y favoreció en particular cambios políticos que estimularán una mayor aceptación de las aguas grises en Jordania.

Lo que se ha aprendido: influencia de las investigaciones en la política pública

En 2001, el IDRC emprendió una evaluación estratégica de la influencia política de las investigaciones que ha respaldado. Para valorar la influencia de los proyectos de las aguas grises, el Centro contrató a Eman Surani, que examinó la labor realizada y esbozó seis ejemplos concretos de «influencia política».

Revisión de códigos de habitabilidad y creación de un Comité Nacional para Establecer Directrices sobre la Reutilización de Aguas grises

El proyecto inicial, la recogida de datos, tuvo una influencia directa en las políticas públicas por cuanto uno de sus sorprendentes descubrimientos fue que en Jordania no había leyes ni normas que regularan la agricultura urbana. Este hallazgo ayudó a estimular el proceso de elaboración política que está en marcha.

El Proyecto de Reutilización de Aguas grises ha recorrido un largo camino para llenar este vacío político. Este esfuerzo dio lugar, por ejemplo, a una propuesta para modificar códigos domésticos de construcción que facilitarían el uso de las aguas grises sin necesidad de modificaciones en las tuberías. Además impulsó la creación de un nuevo Comité Nacional para Establecer Directrices sobre la Reutilización de Aguas grises.

Los políticos se vuelven comunicadores

En una especie de influencia política indirecta, funcionarios gubernamentales no implicados en la puesta en práctica de estos proyectos de investigación se convirtieron, no obstante, en entusiastas comunicadores de los hallazgos. Funcionarios del Departamento de Estadística de Jordania con el encargo de diseñar la página web decidieron concretamente añadir los resultados del proyecto originario a la página de inicio para una más amplia difusión entre las

comunidades donantes e investigadoras.

Reproducción del modelo

Los proyectos de Jordania y Palestina se elaboraron por pasos, uno tras otro, y a su vez promovieron esfuerzos semejantes en otras partes de la región. El doctor Murad Jabay Bino, de la Red Interislámica sobre Desarrollo y Gestión de Recursos Hídricos (INWRDAM, Inter-Islamic Network on Water Resources Development and Management), señala que «actualmente los proyectos de Palestina y Jordania están extendiéndose al Líbano, y Siria también ha mostrado interés». Este efecto de reproducción recibe el aliento de una estructura de proyecto en continua evolución que se adapta al contexto cultural de cada país.

En Jordania, ha tenido lugar la reproducción gracias a sociedades clave entre la INWRDAM, el experto técnico reconocido, y otros organismos:

- CARE Jordania instauró el sistema de aguas grises en todos sus proyectos. En cinco comunidades, INWRDAM puso en funcionamiento 53 unidades en nombre de CARE, con arreglo a un plan financiado por la Unión Europea.
- La INWRDAM firmó un memorándum de acuerdo con el Centro Regional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural del Próximo Oriente para la formación de personas en la aplicación del sistema de las aguas grises.
- Tras recurrir a conocimientos técnicos de la INWRDAM, se está creando una «unidad de gestión de la demanda de agua» en la Autoridad Hídrica de Jordania para ayudar a coordinar las cuestiones relativas al agua en el conjunto del país.
- Tras hacer nuevamente uso de conocimientos de la INWRDAM, se están revisando códigos para poder usar las aguas grises en el embellecimiento de atracciones turísticas.

Declaración de Hyderabad

En noviembre de 2002 se celebró en Hyderabad, India, una importante reunión internacional, patrocinada por el IDRC y otras

organizaciones, sobre el uso de aguas residuales en la agricultura. En ella se produjeron dos importantes avances.

El primero fue un compromiso con la Organización Mundial de la Salud para tener en cuenta nuevos datos —incluyendo informes del IDRC sobre sus proyectos relativos a aguas grises— en la revisión de sus directrices para el uso de aguas residuales en la agricultura.

El segundo fue la *Declaración de Hyderabad sobre el Uso de Aguas residuales en la Agricultura*, un documento redactado por investigadores y profesionales que representaban a 27 organismos internacionales e instituciones nacionales de 18 países. Esta declaración expresa la preocupación mundial por garantizar la reutilización de agua segura, y establece una agenda global común para crear una «comunidad de práctica» sobre las aguas residuales.

Redes formadas

Estos proyectos reunieron por primera vez a gobiernos, el sector privado y la comunidad investigadora. Naser Faruqui, del IDRC, señaló que Jordania es un país pequeño, por lo que «todos los individuos de la investigación, la ingeniería o la comunidades de elaboración política jordanas se conocen y se invitan recíprocamente a talleres».

Aunque es inhabitual que funcionarios gubernamentales y agricultores se reúnan abiertamente y analicen cuestiones de interés común, la creación de redes se ha producido también en el plano local, entre políticos, investigadores y beneficiarios.

Creación de capacidad entre los políticos

Los proyectos respaldados por el IDRC han preparado y formado a políticos, y elevado su nivel de conciencia de la reutilización de aguas grises.

Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social de Jordania está adaptando lecciones aprendidas en los proyectos y enseñando oficios nuevos a los pobres: no sólo habilidades de fontanería y técnicas agrícolas sino también conocimientos técnicos en gestión administrativa y financiera, comunicaciones y creación de redes.

Además, los investigadores han difundido ampliamente sus proyectos, y han elaborado informes para funcionarios del gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros expertos e

investigadores.

Por qué funciona: factores que afectan a la influencia de las investigaciones en la política

Surani hizo un gran esfuerzo para analizar por qué estos proyectos habían logrado influir en la política de forma tan satisfactoria, y también para identificar los desafíos restantes.

La verdad es que falta mucho por hacer. A juicio de Surani, algunos factores que quizás han dificultado la influencia política son: no haber centrado expresamente la atención en la igualdad de género como tema crucial de investigación y objetivo político, la escasez de fondos para evaluar proyectos, la «falta de entorno de aprendizaje» en algunos sectores del gobierno jordano, el insuficiente uso de los medios de comunicación, la debilidad administrativa de la Autoridad Palestina, y —al menos inicialmente— ciertas creencias religiosas contrarias a la idea de la reutilización del agua.

Pese a estos obstáculos, la influencia política de estos proyectos está clara. Intervinieron en el éxito numerosos factores: el uso estratégico de recursos limitados, en virtud de lo cual las lecciones aprendidas en un proyecto se aplicaban a proyectos posteriores; los cordiales vínculos personales entre colegas jordanos y del IDRC; la conciencia de que los proyectos no eran «torres de marfil», sino que ofrecían respuestas inmediatas a problemas humanos apremiantes; el entorno político favorable en Jordania, país largo tiempo preocupado por la crisis del agua y abierto a soluciones científicas; el prestigio y la credibilidad de las muy respetadas personas y organizaciones implicadas en la puesta en práctica; y la amplia difusión de las conclusiones de los estudios mediante diferentes formatos adecuados para diferentes públicos.

Surani subrayó dos factores concretos causantes del éxito. Primero, buena parte de las investigaciones pusieron de manifiesto el vínculo políticamente atractivo entre sostenibilidad medioambiental y desarrollo económico, es decir, entre recuperación de aguas residuales y reducción de la pobreza. Segundo, el IDRC se encargó de crear un plan estratégico a largo plazo y patrocinar sucesivos proyectos basado cada uno en los trabajos anteriores. Según el doctor Bino, de la INWRDAM, tras haber llevado a cabo «un proyecto

Datos básicos
Período: 1998-2005

Objetivos

Una serie de proyectos centrados en aspectos facilitadores del desarrollo político para apoyar la agricultura urbana a escala municipal y nacional a fin de incrementar la seguridad alimentaria urbana, incluyendo investigación técnica y creación de capacidades.

Resultados de las investigaciones

1. Investigación en políticas y prácticas sobre reutilización de aguas grises.
2. Instalación de plantas de tratamiento in situ en Ramallah.
3. Un estudio de evaluación conducente a:
 - mayor demanda de kits de aguas grises;
 - talleres sobre requisitos para el riego;
 - talleres para formar fontaneros y electricistas en manejo de sistemas;
 - propuesta de revisión de códigos de construcción;
 - investigaciones escalonadas sobre reutilización de aguas grises;
 - revisión de códigos nacionales de habitabilidad;
 - comité nacional para elaborar directrices relativas a reutilización de aguas grises;
 - reproducción del tratamiento de aguas grises en Oriente Medio y el norte de África;
 - ratificación de la Declaración de Hyderabad; y
 - creación de una red de políticos, investigadores, sector privado y beneficiarios.

bien definido con objetivos claros... el IDRC tiene gran capacidad para mejorar las lecciones aprendidas en futuros proyectos complementarios».

Búsqueda de una solución provisional de riego

Investigadores de Siria estudian si, en determinadas condiciones, se puede usar agua salobre para regar sin dañar el suelo

Este informe se basa en un estudio de caso de Bryon Gillespie.

Económicamente dependiente de la agricultura y enfrentada a una creciente crisis hídrica, Siria necesita encontrar medios para aprovechar mejor la poca agua de que dispone. A medida que

los agricultores empezaron a regar con agua salada, investigadores respaldados por el IDRC sugirieron que acaso se les debía permitir que siguieran haciéndolo —si se establecían pautas para el uso de agua salobre. Pero, ¿quiénes tienen más probabilidades de prestar atención a los hallazgos de los investigadores: los funcionarios gubernamentales, los agricultores o los organismos regionales?

En Siria —como en los países vecinos de Oriente Medio, el acceso al agua es un problema de enormes proporciones.

El Banco Mundial clasifica la región de Oriente Medio y norte de África (MENA, Middle East and Northern Africa) como una de las áreas más secas del mundo. Con una disponibilidad actual de agua estimada en 1.200 metros cúbicos per cápita anuales, este grupo de países se mantiene sólo ligeramente por encima del valor mínimo de referencia del Banco: 1.000 metros cúbicos de agua disponible per cápita y por año —límite por debajo del cual se considera que hay una escasez grave de agua.

Según esta definición, ya podemos considerar que Siria —uno de los países más cálidos y secos del grupo MENA— está en crisis: se calcula que su actual disponibilidad de agua es de 432 metros cúbicos per cápita anuales, muy por debajo del límite del Banco Mundial para la escasez hídrica. Y la situación parece condenada a deteriorarse más. Se espera que en Siria, en 2025, la presión de una población joven y creciente y las demandas de un sector agrícola económicamente clave hayan reducido el agua disponible a tan sólo 160 metros cúbicos. Dadas las presiones que ya están notando, los agricultores sirios han estado poniendo en práctica varias medidas adaptativas que, a largo plazo, quizá empeoren las cosas. Por ejemplo, la excavación de nuevos pozos —la mayoría ilegales— ha contribuido al descenso de los niveles de los acuíferos, pues los pozos bombean a un ritmo mayor del que se renuevan. Los agricultores también están usando cada vez más agua salobre para regar, práctica que probablemente aumentará la salinidad del suelo y, a su vez, reducirá la productividad agrícola.

Tácticas de supervivencia de los agricultores

Los niveles de sal elevados en el suelo son normales en las condicio-

nes climáticas áridas de los desiertos y las estepas de Siria. Quedan sales cristalizadas en la superficie —en la zona de contacto entre la tierra y el aire— mientras el agua asciende a través del suelo y se evapora en la atmósfera. En el pasado esto no planteó problemas graves: bajo el tradicional sistema sirio de rotación de cultivos, que deja la tierra en barbecho durante largos períodos, los niveles de sal en la capa superior del suelo o mantillo se han mantenido relativamente bajos.

No obstante, cambios recientes en las prácticas agrícolas han modificado el panorama. La agricultura intensiva que conlleva rotaciones más frecuentes de cultivos ha incrementado el volumen de agua que atraviesa el suelo, lo que ha elevado su salinidad. El contenido de sal del suelo y las aguas subterráneas también ha aumentado debido a la creciente costumbre de «riego por inundación», en virtud del cual se bombean grandes cantidades de agua a los campos, lo que genera charcas permanentes que a la larga se filtran a través del suelo. Esto ha hecho que haya llegado más sal a los depósitos subterráneos y los pozos. A su vez, la salinidad cada vez mayor de los acuíferos utilizados para regar ha contribuido de forma decisiva a aumentar los niveles de sal en el suelo.

Las repercusiones de esta tendencia son profundas y alarmantes. Siria considera que un sector agrícola sólido es fundamental para sus planes tanto de seguridad alimentaria como de futuro crecimiento económico. Sin embargo, estos planes se irían a pique si un incremento de la salinidad en el suelo provocara un descenso de la productividad de las tierras dedicadas al cultivo.

Al mismo tiempo, no obstante, sería poco realista esperar que los agricultores se limitaran a dejar de regar con agua salobre. Para algunos es el único tipo de agua disponible. Se calcula, por ejemplo, que más del 70% de los agricultores sirios utilizan el riego por inundación y que muchos siguen haciéndolo después de que los pozos se hayan salinizado.

Dado que estas costumbres están tan firmemente arraigadas, se puso en marcha el Proyecto del Agua salobre para investigar si había circunstancias en las cuales se pudiera usar sin peligro agua salada para regar. El grupo esperaba establecer parámetros que enseñaran a los agricultores y al gobierno cómo utilizar agua salobre sin amenazar el entorno ni reducir demasiado la productividad del

suelo (y, por extensión, los medios de vida de los agricultores). De este modo formularían una estrategia «puente» en la que se proseguiría con las prácticas actuales, en una forma modificada, hasta que se hallaran soluciones más permanentes a la crisis hídrica de MENA. Una estrategia así sería de interés no sólo para Siria sino para el conjunto de la región.

Agua, política pública e IDRC

Para el IDRC, respaldar el Proyecto del Agua salobre era una decisión lógica, pues los objetivos del proyecto se solapaban con al menos dos de los intereses temáticos en curso del Centro. Primero, el IDRC tiene un historial de apoyo a investigaciones sobre el agua que se concentra en soluciones a pequeña escala, descentralizadas, en el plano local. La orientación a pequeña escala cuadraba con el enfoque de investigadores del Centro Internacional para la Agricultura en Zonas Secas (ICARDA, International Centre for Agriculture in Dry Areas), la Universidad de Alepo de Siria, y la Universidad McGill de Canadá, que llevaron a cabo el estudio. El gobierno sirio también había manifestado interés en planteamientos hídricos a pequeña escala, del lado de la demanda, mediante su fomento de aspersores eficientes y tecnologías de riego por goteo.

Otro interés a largo plazo del IDRC es la cuestión de cómo las investigaciones pueden inspirar e influir en la política gubernamental. En este frente, no obstante, quedó cada vez más claro que las posibilidades del proyecto estaban limitadas por la naturaleza del sistema político sirio así como por un proceso de elaboración política que algunos de los investigadores extranjeros conectados con el proyecto describían como «opaco» y difícil de entender.

En la mejor de las circunstancias, las investigaciones concebidas en función de la política pueden estimular un debate político vigoroso, permitiendo que se hagan públicas distintas opciones con la esperanza de que las mejores se filtren hacia arriba y llamen la atención de los burócratas y políticos que han elaborado la agenda nacional.

De todos modos, es poco probable que esto suceda en un sistema político como el sirio. Tal como afirma Bryon Gillespie, que evaluó para el IDRC la influencia política del proyecto, «las decisiones políticas se toman en la cumbre y no se someten a escrutinio

público». Cualquier oportunidad para influir en cómo los funcionarios de alto nivel toman decisiones pasa por el aparato del gobernante partido Baaz y no por la asamblea legislativa de 250 miembros pertenecientes a seis partidos (que por lo general se dedica sólo a dar el visto bueno) o las organizaciones de la sociedad civil. Desde que el régimen actual llegó al poder en 1970, la política agrícola Siria ha reflejado el modelo económico del país, de gestión centralizada e inspiración soviética. Recientemente, no obstante, el presidente Bashar al-Assad (que accedió al poder en 2000) ha iniciado una serie de reformas económicas limitadas. El papel de la burocracia ha cambiado, pasando de ordenar simplemente las cuotas que hay que satisfacer a proporcionar a los agricultores asesoramiento técnico y ofrecer incentivos financieros (por ejemplo, haciendo que organismos de comercialización compren cosechas estratégicamente importantes a precios preferentes).

¿Qué clase de papel para la investigación?

Pese a estos pasos cautelosos hacia la liberalización, en Siria la elaboración política sigue estando en buena parte aislada del input exterior. Esto parece haber limitado el alcance del Proyecto del Agua salobre. Gillespie señalaba, por ejemplo, que «no vi investigaciones sociales, ni ningún estudio que se ocupara de políticas agrícolas».

En un sentido más amplio, el papel y el valor de las investigaciones en el sistema sirio siguen siendo una cuestión pendiente. Gillespie decía que varios expertos con los que había hablado comentaban que «en Siria suele ocurrir que los informes técnicos [generados por los propios organismos investigadores del gobierno] son archivados sin ser leídos al llegar a los niveles superiores». Sin embargo, otros dicen que los estudios pueden ser efectivos cuando se ocupan de problemas que los funcionarios se están planteando con interés. Aunque normalmente los investigadores no son invitados a contribuir a la verdadera elaboración de medidas políticas, a veces son reclutados para asumir una función de apoyo, en virtud de la cual proporcionan asesoramiento técnico sobre qué medios serán más eficaces para alcanzar objetivos ya establecidos.

«La influencia política llega cuando uno encuentra tecnologías o recomendaciones que responden a las necesidades de los encargados de las decisiones en el momento en que quieren formular polí-

ticas», dice el doctor Theib Oweis, especialista en agua del ICARDA. Oweis sugiere que a veces los donantes ponen demasiado énfasis en el impacto directo de las investigaciones en la elaboración política. «No todo requiere cambios políticos», dice, «aunque sabemos que la política es un eficaz instrumento para propiciar cambios.»

Los investigadores también deben asegurarse de que la terminología que utilizan concuerda con los objetivos políticos generales del gobierno. Por ejemplo, en Siria la expresión «gestión de la demanda de agua» —utilizada comúnmente por los investigadores patrocinados por el IDRC— es problemática. En opinión del gobierno, dirige la atención hacia el consumo doméstico y la desvía de cuestiones relacionadas con el acceso internacional al agua. Por tanto, se considera que la frase debilita los argumentos de Siria para acceder al agua en su competencia con Turquía, Iraq y otros vecinos.

Influencia práctica y política

A pesar de la aparente impenetrabilidad del proceso de elaboración política en Siria, hubo una ocasión en que las investigaciones del Proyecto del Agua salobre *sí* parecieron tener una influencia política directa. El examen de las variables que afectaban al impacto del agua salina en el suelo indicaba que donde es más grave la acumulación de sal es en los suelos arcillosos. Tras exponer estas conclusiones en una conferencia en la que estaban presentes funcionarios del Ministerio de Riego, se promulgó un decreto que prohibía a los agricultores regar campos de alto contenido en arcilla con aguas residuales, que probablemente tienen niveles elevados de sal.

Aparte de esto, hasta ahora la influencia del proyecto se ha hecho sentir fuera del ámbito de la elaboración política formal. Por ejemplo, los investigadores informaron de que, tras los hallazgos de una tesis de licenciatura financiada por el proyecto —que demostraban, entre otras cosas, que la variedad de trigo *sham 6* es la más resistente a los efectos de la sal—, aumentó la demanda de *sham 6* en el mercado negro en la zona donde se habían llevado a cabo los experimentos. Es decir, las investigaciones ayudaron a cambiar las perspectivas de los agricultores y a influir en sus costumbres.

De todos modos, Gillespie sugiere que los impactos más significativos del proyecto se hallan bajo los epígrafes «incremento de capacidades políticas» y «ampliación de horizontes políticos». Por

ejemplo, varios investigadores sirios jóvenes, cuyos estudios de posgrado e investigación habían sido respaldados por el proyecto, están actualmente trabajando en los Ministerios de Agricultura y de Riego. Al llevar sus conocimientos y su experiencia a sus cargos actuales, ponen de manifiesto un incremento efectivo de la capacidad investigadora en el seno de las instituciones sirias. Por ejemplo, en Siria era algo nuevo que se llevaran a cabo experimentos en campos cultivados y no en aislados centros de investigación.

¿Algunos signos de cambio?

Tuvo lugar un aumento similar de capacidad cuando uno de los participantes de alto nivel en el proyecto fue nombrado —casualmente, no como consecuencia directa de su labor— ministro de Agricultura y Reforma Agraria. En su nuevo cargo de ministro, el doctor Nouredin Mona puso en marcha una serie de reformas cuya finalidad era elevar el nivel de las investigaciones en el ministerio. Aunque Mona fue ministro sólo por breve tiempo, es posible que el ascenso de miembros de la comunidad investigadora a ciertos roles en la toma de decisiones desemboque en una nueva realidad en la que las investigaciones lleguen a ser agentes más sólidos en la elaboración de las medidas políticas.

Gillespie considera que el impacto más importante del Proyecto del Agua salobre se ha producido en la escena regional. La creación del Centro Internacional para Agricultura Biosalina (ICBA, International Centre for Biosaline Agriculture), con la oficina central en Dubai, dice mucho de la creciente aceptación de la idea de

Lecciones clave

- El contexto político puede limitar el alcance y los tipos posibles de investigaciones.
- La investigación puede tener impacto aunque no cambie la política. En este caso, por ejemplo, los agricultores se guiaron por los resultados de las investigaciones.
- El aumento de la capacidad investigadora interna y los cambios en los conocimientos a escala internacional son formas de influencia política a largo plazo.

Datos básicos

Período: 1997-2001

Objetivos

Formulación de estrategias a largo plazo para el uso adecuado de agua salobre en el riego suplementario de cultivos en las zonas secas de Siria.

Resultados de las investigaciones

6 tesis de licenciatura, una tesis doctoral, un artículo revisado de forma colegiada (Hagi-Bishow & Bonnell, 2000).

que pueden fijarse criterios para el uso seguro de agua salobre —idea que no formaba parte del debate sobre escasez de agua en Oriente Medio antes de que sometiera el proyecto a examen.

Cambio gradual de la política hídrica

Un proyecto inicialmente ignorado por el gobierno ha llegado a ser parte de un cambio de paradigma

Este informe se basa en un estudio de caso de Tracy Tuplin.

Cuando Túnez se dispuso a evitar una inminente crisis del agua, se concentró por encima de todo en incrementar el suministro. Un proyecto de investigación respaldado por el IDRC centrado en la demanda no sirvió de mucho. De todos modos, al parecer el proyecto contribuyó a un cambio de perspectiva a más largo plazo. En la actualidad, también es un recordatorio de la necesidad de comunicar hallazgos técnicos de tal modo que sean comprensibles para los políticos.

Túnez está experimentando un cierto auge económico, si bien la demanda excesiva de un bien escaso como el agua puede poner en peligro esta bonanza.

Con tasas de crecimiento anual de hasta el 5%, entre 1960 y 1997 la renta per cápita de Túnez se multiplicó por más de cinco. Entretanto, la proporción de su población que vivía por debajo del umbral de la pobreza descendió del 22% al 6,2% entre 1975 y 1995.

Progresos como éstos han sacado a Túnez de la categoría de países subdesarrollados. Considerada en la actualidad una «econo-

mía emergente», tres cuartas partes de la población de Túnez se considera de clase media. Este retrato económico positivo y una distribución de riqueza por lo general equitativa también han ayudado al país a evitar la inestabilidad política que ha asolado muchos otros países de Oriente Medio y el norte de África.

Un rasgo destacable de los logros de Túnez es que éstos se han producido pese a la escasez de agua. Con un suministro anual de 430 metros cúbicos por persona, Túnez está muy por debajo de la definición que hace el Banco Mundial de país con agua insuficiente, es decir aquel con menos de 1.000 metros cúbicos anuales per cápita.

Han aparecido nubes en el horizonte. La agricultura y otros sectores impulsores del crecimiento de Túnez se han desarrollado teniendo poco en cuenta la eficiencia hídrica, elevando así las posibilidades de un agotamiento de las reservas de agua, lo que podría desencadenar una crisis. El gobierno abordó este problema en un documento político hecho público en 1990, aunque sus soluciones se centraban principalmente en el caro proceso de desarrollar nuevos suministros. La referencias a la conservación del agua eran vagas y no guardaban ninguna relación con la estrategia más general del gobierno.

Desarrollo de la ecuación

El IDRC vio la oportunidad de ampliar el debate político en Túnez. Más o menos al mismo tiempo que el gobierno dio a conocer su documento político, el Centro puso en marcha un programa de investigación sobre estrategias para la Gestión de la demanda de agua (WDM, Water Demand Management), que ponía el acento más en la demanda que en la oferta.

Los investigadores creían que Túnez tenía claras posibilidades de beneficiarse de este tipo de enfoque. Dado que la mayoría de sus nuevos suministros hídricos ya han sido identificados o desarrollados, la capacidad del país para satisfacer la futura demanda incrementando la oferta era limitada. Más prometedoras eran las vías que estaban abriendo investigadores como el profesor Mohammed Salah Matoussi, de la Universidad de Túnez, joven figura académica que empezaba a explorar el papel que podían desempeñar ciertos mecanismos económicos (como las tarifas) en

el fomento de la conservación del agua. Al respaldar el estudio del profesor Matoussi, el IDRC vio las posibilidades de que Túnez sacara provecho tanto en el aspecto económico como en el medio-ambiental. Un estudio del IDRC (redactado por Tracy Tuplin, basado en investigaciones de Sarah Earl y Bryon Gillespie, del IDRC) explica que «el principal objetivo del proyecto *WDM en Túnez* era crear una estrategia integrada de gestión de la demanda de agua que se traduciría en un uso más efectivo de los limitados recursos hídricos, evitaría el racionamiento ante una eventual escasez y retrasaría las elevadas inversiones en infraestructuras para aumentar la oferta».

El IDRC también esperaba que cualquier éxito que lograra con el WDM en Túnez serviría de ejemplo para otros países de la región.

Intención de influir en la política

Desde el principio, el plan consistía en alcanzar esos objetivos influyendo directamente en los políticos. Según Tuplin, cuando se definieron los parámetros del proyecto «se dedicó un tiempo considerable a... examinar estrategias para garantizar que el trabajo inspiraría la política hídrica en la región». Estaba claro que debía ponerse «más atención en las repercusiones políticas que en el desarrollo de modelos económicos».

Durante un tiempo pareció que el proyecto dejaría su impronta en el escenario de la elaboración política de Túnez. Con el plan ya en marcha, algunos documentos internos del IDRC revelaron un notable entusiasmo por resultados como la mención de la investigación en informes gubernamentales y un aparentemente nuevo interés de los burócratas en cuestiones como los sistemas de tarifas. Un informe terminaba diciendo que «ha sido un proyecto muy satisfactorio que ha conseguido llamar físicamente la atención sobre el componente de la demanda en la gestión del agua». No obstante, al entrar en la recta final, se desvaneció gran parte del optimismo. Se hizo evidente que el principal resultado del proyecto sería la publicación de documentos académicos, a los que los políticos prestaron poca atención. ¿A qué se debió este cambio espectacular? Años después de que el proyecto hubiera terminado, unas entrevistas de Earl y Gillespie con investigadores y funcionarios tunecinos esclarecieron algo la cuestión.

Las entrevistas ponen de manifiesto la opinión crítica de los investigadores sobre sus homólogos del gobierno —y un desdén similar de los funcionarios hacia el planteamiento de los investigadores. Este estado de desconfianza mutua se ajusta a la hipótesis «de las dos comunidades» del teórico Nathan Caplan, según el cual la burocracia y la comunidad investigadora a menudo están separadas por diferencias significativas en cuanto a la conducta, las expectativas y las percepciones.

Un funcionario del Ministerio de Agricultura reconoce que en Túnez existe efectivamente esta línea divisoria cultural. Sugiere asimismo que sería posible salvar esta distancia si hubiera más contacto entre los dos grupos en actos de divulgación y si ambos bandos modificaran sus enfoques. Los investigadores académicos, dice, han de hacer mejor los resúmenes de sus estudios (para que los ocupados burócratas puedan leerlos) y deben llevar a cabo más investigación aplicada. Los políticos, por su parte, tienen que transmitir con más claridad los problemas a los que piden respuestas.

Impactos indirectos en la política

La incapacidad de los investigadores para forjar un vínculo directo con los políticos, ¿significa que el proyecto ha fracasado?

Por la forma en que se han desarrollado los hechos desde la finalización del proyecto, la respuesta más probable sería «no». En Túnez, la gestión de la demanda de agua ha llegado a ser un puntal de la política hídrica del gobierno —uno de los tres enfoques entrelazados para administrar este recurso clave. En términos más generales, el Foro para la Gestión de la demanda de agua (WDMF) ha situado el problema en primer plano mediante conferencias con participantes de once países de la región. Una piedra angular de la WDM es el papel del análisis económico y los instrumentos económicos en el fomento de la conservación. Aunque en la actualidad este enfoque es comúnmente aceptado, era nuevo cuando el profesor Matoussi lo defendió en Túnez a principios de la década de 1990. Todo ello indica que, a largo plazo, las ideas de los investigadores tunecinos *sí* han llegado hasta la esfera de la elaboración política.

Evert Lindquist ha examinado la capacidad de las investigaciones para influir en la política por medios indirectos, colaterales. Uno de estos medios es *aumentar las capacidades políticas*, es decir,

facilitar la creación de conocimiento, o competencia, en individuos u organizaciones, que más adelante pueda utilizarse en algún otro contexto.

El proyecto *WDM en Túnez* creó claramente este incremento de capacidad al permitir al profesor Matoussi, destacado innovador en la aplicación de la teoría económica a la gestión del agua, que perfeccionara su planteamiento y sus métodos. El proyecto también apoyó a diversos estudiantes universitarios ocupados en los mismos problemas. En un proceso acumulativo, este respaldo hizo que las ideas del profesor Matoussi tuvieran una presencia continua en el país y la región. Según Tuplin, «el apoyo del IDRC al proyecto ayudó a crear en Túnez el primer grupo con capacidad para analizar cuestiones relativas al agua desde una perspectiva económica cuantitativa».

Lindquist señala también que las investigaciones pueden tener una influencia más a largo plazo en la política *ampliando horizontes políticos*. En otras palabras, los investigadores pueden poner en circulación conceptos nuevos que acaso animen a los políticos a formular cuestiones de modos distintos o tomar parte en diferentes tipos de debates. De nuevo se evidencia que el *WDM en Túnez* hizo esto. Tal como observó David Brooks, director del IDRC durante la última parte del proyecto, su énfasis en la demanda de agua puso a los políticos en contacto con un enfoque que parecía radical cuando se planteó por primera vez.

Mediante su implicación en redes hídricas, no obstante, los participantes en el proyecto fueron capaces de proponer la idea de que la demanda de agua no es un factor fijo (como se había supuesto) sino una variable que respondería a presiones económicas. En Túnez, los miembros del equipo han interaccionado con la Sociedad Nacional para la Explotación y la Distribución del Agua (SONEDE, National Society for Water Exploitation and Distribution), mientras a escala regional el profesor Matoussi ha desplegado una gran actividad en el Foro (WDMF), para el que la influencia política ha llegado a ser una de las principales preocupaciones.

Búsqueda de vínculos directos

Pero, ¿son estas influencias políticas indirectas lo máximo que podrían esperar los investigadores? ¿Era inevitable que el *WDM en Túnez* no alcanzara su objetivo de influir directamente en los políti-

cos durante la realización del proyecto?

La autopsia que Earl y Gillespie hicieron del proyecto proporciona algunas ideas instructivas sobre cómo se pueden fomentar lazos productivos entre investigadores y políticos. Sus conclusiones indican que el proyecto fue incapaz de llegar a corto plazo a los políticos no porque la tarea fuera descomunal sino más bien porque no se siguieron las estrategias apropiadas.

Por ejemplo, no había un plan claro sobre cómo transmitir los hallazgos y conclusiones. Ciertos documentos muy técnicos no se tradujeron a un lenguaje popular con el que los resultados del proyecto habrían sido más comprensibles para los no matemáticos. Aunque se organizaron talleres, estaban pensados sobre todo para un público experto. Del mismo modo, los trabajos de investigación se publicaron en revistas académicas, algunas de las cuales no se podían encontrar en Túnez. Todo esto se vio agravado por ciertas restricciones en el acceso a internet incluyendo los frustrados planes de crear una página web.

A su vez, la incapacidad para desarrollar un plan de comunicaciones parece tener raíces más profundas en el diseño del proyecto. En el equipo predominaban los especialistas, y no había ningún miembro responsable específicamente de la relación con los políticos. Además, como a los investigadores se les ofrecía una remuneración mínima, la posibilidad de publicar documentos académicos se convirtió en una recompensa más importante por su trabajo. Los investigadores no consideraban que fuera cometido suyo traducir sus conclusiones a un lenguaje agradable para los políticos.

Según Tuplin, desde que se puso en marcha el *WDM en Túnez* las normas han cambiado. En la actualidad, el IDRC y sus colegas prestan más atención a las dimensiones políticas y de comunicación de los proyectos. «Hoy», sugiere, «el IDRC puede buscar ‘empresarios políticos’ o personas capaces de defender el cambio y hábiles a la hora de interpretar el entorno tanto dentro como fuera del gobierno».

En conjunto, lo que ha quedado claro es que extraer las implicaciones políticas de las investigaciones y transmitir las a las personas que llevan el timón de la política pública no son cosas que sucedan por sí solas. Son más bien tareas cruciales que deben ser planeadas y presupuestadas desde el inicio de los proyectos.

Tuplin escribe lo siguiente: «La investigación por sí sola, con independencia de lo buena que sea, no basta para atraer la atención de los políticos hacia las cuestiones importantes y pertinentes».

Algunas lecciones

- Hay sistemas a largo y a corto plazo para influir en la política. Un proyecto de investigación que carece de influencia directa e inmediata en los políticos quizá tenga un impacto más a largo plazo. Por ejemplo, las investigaciones pueden contribuir a aumentar la capacidad de los políticos para integrar nuevos enfoques y prácticas. También pueden ampliar los horizontes de otros investigadores para que éstos sean capaces de aplicar los nuevos conocimientos a los problemas que están estudiando.
- Un equipo de investigación debe incluir miembros que sepan expresar los resultados de una manera amena para los políticos
- Hay que planear y presupuestar los esfuerzos de comunicación; no se producen por sí solos.
- Los proyectos han de procurar a los investigadores incentivos para centrarse en las repercusiones políticas de sus estudios. Es importante que los investigadores comprendan mejor el papel que pueden desempeñar en la elaboración de políticas públicas solventes.

Datos básicos

Período: 1992-2000

Objetivos

Diseñar una estrategia exhaustiva para gestionar las demandas de agua del país a fin de evitar cualquier racionamiento debido a una potencial escasez al tiempo que se retrasan las principales inversiones en suministros en proceso de estudio.

Resultados de las investigaciones

5 informes sobre asignación de recursos y descentralización;

4 informes sobre cálculo de demanda de agua para zonas residenciales;

un modelo matemático para determinar los cultivos óptimos en zonas secas; y

un modelo sobre agua integrada —gestión del entorno y un informe (basado en la disposición a pagar).

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

VI. SALUD Y REFORMA EDUCATIVA

Influencia en la política educativa de Guatemala

Ciertos grupos intentan mejorar las oportunidades educativas para los pueblos indígenas y las mujeres

Este informe se basa en un estudio de caso de Bienvenido Argueta.

El incremento de fondos para la educación es un componente clave de los esfuerzos del gobierno de Guatemala para volver a levantar el país. Garantizar que los grupos indígenas y las mujeres conseguían lo que les correspondía de cualquier incremento era el objetivo de grupos interesados de la sociedad civil. Con el respaldo del IDRC, éstos investigaron y publicaron una propuesta para una distribución más equitativa de los fondos educativos, que permitiría superar la discriminación sistemática.

Los Acuerdos de Paz de Guatemala fueron concebidos para sentar las bases de una paz duradera que pusiera término a 36 años de conflicto armado interno. Según los Acuerdos, la guerrilla accedió a disolverse y el gobierno se comprometió, entre otras cosas, a acometer reformas constitucionales y electorales, a elaborar proyectos de reasentamiento y al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. También a aumentar el gasto en educación pública.

La educación tiene una importancia crítica para Guatemala, donde más del 40% de sus habitantes tienen menos de quince años y el índice demográfico supera el 2% anual. La Comisión de Paz y la Comisión de Paridad confirmaron la necesidad de incrementar

los recursos para la educación con el fin de transformar el sistema educativo del país y que éste reflejara, por primera vez, las diferencias culturales en la población. Tradicionalmente, las comunidades indígenas han sido tenidas muy poco en cuenta en el gasto educativo, a consecuencia de lo cual presentan los índices de analfabetismo y abandono escolar más altos del país.

En Guatemala, la educación se convirtió en una cuestión importante en las elecciones generales de 1999, en las que el gobernante Partido de Avanzada Nacional (PAN) fue derrotado por el Frente Guatemalteco Republicano (FRG). Un variado conjunto de organizaciones de la sociedad civil emprendió la *Gran Campaña Nacional por la Educación* y divulgó una petición para lograr un notable aumento del presupuesto de educación. Se recogieron 150.000 firmas. El gobierno incrementó la partida educativa, pero aproximadamente sólo la mitad de lo solicitado. Quizá la petición tuvo poco efecto en el presupuesto nacional, aunque sí causó un impacto en la opinión pública y en las preocupaciones sobre la política educativa.

Plan de veinte años

Estas preocupaciones se reflejaron en el nuevo Plan de Educación 2000-2004 del gobierno, que incluía una medida explícita de incremento del presupuesto del Ministerio de Educación en un 3% del producto interior bruto (PIB). Esta medida fue adoptada por la Comisión Consultiva sobre la Reforma Educativa (CCRE), en la que hay representantes del gobierno, las universidades, las escuelas, los profesores, las iglesias, los pueblos indígenas y el sector privado. La Comisión también recibió el encargo de redactar el borrador de un Plan Nacional de Educación para los siguientes 20 años.

Entre los miembros de la Comisión se contaban dos organizaciones que habían desempeñado papeles clave en la *Gran Campaña*: la Oficina de Coordinación de Organizaciones Mayas de Guatemala (COPMAGUA) y la Comisión Nacional Permanente sobre Reforma Educativa (CNPRE). Ambas estaban también en el Consejo Ejecutivo de la CCRE. Trabajando conjuntamente, la CNPRE y la COPMAGUA estaban decididas a que la perspectiva de los pueblos indígenas de Guatemala tuviera un lugar destacado en la discusión sobre la financiación educativa. Recurrieron al Centro In-

ternacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá en busca de apoyo con el fin de elaborar una propuesta para una distribución más equitativa de los gastos educativos desde una perspectiva indígena —«teniendo en cuenta la exclusión, la pobreza y la discriminación que el pueblo maya de Guatemala ha sufrido históricamente».

El proyecto tenía tres objetivos generales:

- Analizar la planificación y la ejecución del presupuesto de educación desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Para cumplir este objetivo, el proyecto exigía un informe de investigación que identificaría puntos débiles en la estructura del presupuesto y determinaría con precisión sectores de la población y áreas geográficas para la inversión educativa.
- Formular una propuesta, basada en la perspectiva indígena, para influir en la planificación y ejecución presupuestaria en el contexto de la reforma educativa y el Plan Nacional de Educación a largo plazo.
- Influir en la política elevando la calidad de las propuestas presentadas por los delegados de CNPRE-COPMAGUA y reforzando la participación indígena en el debate sobre la reforma educativa.

Perspectiva más amplia

Aunque el acento original del proyecto estaba en la discriminación étnica en el sistema educativo, a lo largo de éste su perspectiva se amplió para incluir la igualdad de género. Esto constituía una mejora esencial del concepto y el diseño del proyecto.

La discriminación étnica en el sistema escolar de Guatemala puede observarse mediante varios indicadores educativos. Por ejemplo, el índice de analfabetismo del conjunto de la población es del 31,3%. No obstante, si desglosamos ese número vemos que el índice para la población no indígena es del 21,4% mientras que para los indígenas es del 42,5%, casi el doble. Las estadísticas sobre fracaso escolar —un problema especialmente grave en las zonas rurales) ponen de manifiesto la máxima incidencia en las regiones con los porcentajes más altos de población indígena.

Los datos educativos también revelaban a los investigadores otra injusticia. Entre 1993 y 1998, el índice de matriculación escolar fue del 93% para los niños pero del 82% para las niñas. La composición del alumnado durante el mismo período fue: 54% chicos, 46% chicas. Estos datos estadísticos convencieron a los investigadores de que debían añadir a su estudio una perspectiva de género. Hubo algunas objeciones, procedentes sobre todo de los pueblos indígenas, quienes consideraban más importante generar estrategias y acciones para eliminar la discriminación étnica que preocuparse por la cuestión del género.

Por otro lado, el gobierno y los centros de investigación del sector privado entendían que ambos problemas debían subordinarse a las tradicionales categorías presupuestarias y a una estrategia más global de reducción de la pobreza. Sostenían que cualquier tratamiento especial de un grupo se produciría forzosamente a costa del resto de la población.

Muchos obstáculos

Según el doctor Bienvenido Argueta, que evaluó para el IDRC la influencia política del proyecto a su conclusión, en cuanto éste estuvo en marcha se encontró con numerosos obstáculos. Primero estuvo la dificultad de acceder a fuentes de información fiables. «Por lo general las bases de datos, las estadísticas educativas y las cifras presupuestarias no tienen en cuenta las cuestiones étnicas y de género», dice. El segundo problema era el limitado tiempo disponible para completar el estudio y poder tener impacto en el presupuesto de educación. El doctor Argueta señala que construir alianzas, informar y movilizar sectores clave de la población así como presentar propuestas como es debido requiere su tiempo.

Por último, identificar sin más a los encargados de tomar decisiones en el ámbito de la financiación educativa era difícil «debido a la dinámica de la política nacional en los últimos años, con un constante movimiento en los cargos gubernamentales de alto nivel y un continuo desplazamiento del poder desde el ámbito legislativo al ejecutivo», según el doctor Argueta. La Unidad de Planificación del Ministerio de Educación, por ejemplo, había tenido cuatro directores en el espacio de 18 meses. El borrador de presupuesto del Ministerio fue no sólo examinado a fondo y recortado por el

Ministerio de Finanzas, sino también rehecho totalmente por el Comité de Finanzas del Congreso.

Pese a estos problemas, el equipo del proyecto elaboró y publicó un informe titulado «Financiación de la Educación en Guatemala», que incluía diversos análisis de planificación y ejecución de presupuestos de educación amén de proyecciones que desglosaban la inversión —en la medida de lo posible— según el género y el grupo étnico. El informe iba acompañado de la «Propuesta para la financiación de la educación en Guatemala con especial énfasis en la igualdad étnica y de género». El informe y la propuesta fueron presentados en un acto público en presencia del ministro de Educación y la CCRE.

La estrategia era poco convincente

Según el doctor Argueta, los miembros del equipo CNPRE-COPMAGUA reconocieron que su estrategia de difusión de esas publicaciones era endeble y no tenían un plan adecuado para forjar asociaciones más amplias con los diversos grupos indígenas de Guatemala. Esto sí sucedió en las alianzas en la CCRE y en la *Gran Campaña*, donde fue más fácil negociar las propuestas con el sindicato de docentes y la Universidad San Carlos de Guatemala. Esta situación se debía, entre otras cosas, a la falta de experiencia y a las limitaciones técnicas y financieras de CNPRE-COPMAGUA. Además, el propio equipo de investigación no se sentía implicado en las estrategias de divulgación.

Los puntos débiles en lo referente a alcance y difusión quedaron más realzados por el hecho de que no hubiera ninguna estrategia específica dirigida a grupos de mujeres, ni intento alguno de crear una alianza más amplia en torno a la igualdad étnica y de género, según el doctor Argueta. «La estrategia de comunicación no ponía ningún acento especial en los grupos de mujeres. En general, la ausencia de estrategias para llegar a dichos grupos se repetía con respecto a los grupos de hombres.» Y con la máxima seriedad señala: «Es obvio que no se hizo una propuesta adecuada al Congreso ni a los funcionarios de la Oficina Presidencial de Planificación y Programación (SEGEPLAN) y del Ministerio de Finanzas».

La mayoría de los intentos de influencia política se dirigieron al personal técnico del Ministerio de Educación. Al mismo tiempo, personas que presionaban al gobierno mediante organizaciones de la

sociedad civil, como los integrantes de la CCRE y la *Gran Campaña*, llegaron a ser más conscientes de la necesidad de incorporar las cuestiones étnicas y de género al presupuesto de educación.

La evaluación del doctor Argueta llega a la conclusión de que los principales cambios durante el proyecto fueron de carácter técnico, sobre todo en el fortalecimiento institucional de CNPRE-COPMAGUA. «El estudio y la propuesta tardaron aproximadamente un año, es decir, el impacto social, económico y político no fue evidente a corto plazo», dice. «De todos modos, el hecho de que sectores marginados de la población estén participando más activamente en el debate sobre las políticas públicas se reconoce como un paso hacia la democracia en Guatemala».

Algunas lecciones

El análisis de la influencia política en este estudio de caso se basa en la tipología de Evert Lindquist, tal como la expuso en su trabajo «Influencia política perspicaz: marco para una evaluación estratégica de las investigaciones auspiciadas por el IDRC».

Aumento de las capacidades políticas

El máximo aprendizaje estaba representado por la adquisición y el fortalecimiento de las capacidades de CNPRE-COPMAGUA y el grupo de investigación para justificar y elaborar medidas contra la discriminación. Como consecuencia de ello, fueron capaces de generar información y conocimiento, tanto en los estudios como en la propuesta. Aprendieron a introducir conceptos y problemas nuevos en la agenda del debate entre participantes que antes habían tenido poco que decir sobre la cuestión. A este respecto, dice el doctor Argueta, fueron capaces de influir en otros centros con capacidad para llevar a cabo investigaciones y proponer al gobierno líneas de actuación en relación con la política pública. Incluso los directivos del programa IDRC implicados en el proyecto dicen que aprendieron algunas lecciones fundamentales sobre todo trabajando con las organizaciones indígenas de base.

Ampliación de horizontes políticos

Los investigadores señalan una creciente comprensión de la lógica que subyace a los programas financieros y a la programación

cualitativa en la educación. El análisis cualitativo del sector de la educación requería el establecimiento de objetivos y una programación financiera efectiva, lo cual a su vez exigía conceptos y enfoques nuevos. Además, con respecto a la financiación educativa había un entorno favorable para la comunicación y la negociación con diversos actores de la sociedad civil. El grupo de investigación también advirtió que era muy difícil, aunque a la vez muy instructivo, abordar el análisis financiero desde una perspectiva de género.

Efectos en los sistemas políticos: Una de las lecciones fundamentales tenía que ver con el proceso de dar legitimidad a la política haciendo que fuera sensible al interés nacional y no sólo a grupos sectoriales o partidistas. En este caso, la influencia política requería destrezas de otra clase. A su vez, ello conllevaba el aprendizaje de simplificar la comunicación de análisis cualitativos complejos y datos concretos y reales del presupuesto y de las estadísticas sobre educación. El equipo también aprendió a priorizar asuntos, a identificar el «quién, qué y cómo» de la preparación y ejecución del presupuesto. Sus integrantes también mejoraron sus habilidades en la elaboración de «mapas de poder» para influir en la política, si bien éstas todavía deben ser perfeccionadas.

Datos básicos

Período: 2000-2002

Objetivos

Influir en la política educativa de Guatemala formulando una propuesta desde una perspectiva indígena que pueda influir en la planificación y ejecución del presupuesto de educación en el contexto de la Reforma Educativa del Plan Nacional de Educación (2000-2020).

Resultados de las investigaciones

Estudios de antecedentes que dieron como resultado un Informe de Investigación sobre financiación de la educación en Guatemala.

La «chispa» del TEHIP conduce a una sanidad mejor

La integración de investigación y desarrollo fue clave en Tanzania

Este informe se basa en un estudio de caso de Terry Smutylo y Stephanie Neilson.

El Proyecto de Intervenciones Sanitarias Esenciales en Tanzania (TEHIP) es una asociación de investigación y desarrollo que involucra al Ministerio de Sanidad de Tanzania y al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. Se creó para verificar innovaciones en la planificación, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos a escala local. Los datos refuerzan claramente el argumento de que el uso de investigaciones para conseguir que el gasto sanitario sea más proporcional a la carga actual de la enfermedad puede tener un impacto importante, positivo, en los resultados.

Con una renta per cápita de 370 dólares canadienses, Tanzania es uno de los países más pobres del mundo y, como otros del África Subsahariana, ha visto empeorar sombríamente una serie de indicadores sanitarios. Afecciones como la malaria, la tuberculosis, la malnutrición, la anemia y el sida/VIH han abierto un sendero de muerte a través del continente, y los sistemas nacionales de salud se han colapsado por la presión. En Tanzania, como en otros países, la penuria económica y la crisis sanitaria se alimentan mutuamente. La falta de recursos vuelve a los tanzanos más vulnerables a los efectos de la enfermedad y reduce la capacidad del gobierno para financiar servicios sanitarios. A su vez, al sucumbir a la enfermedad los ciudadanos ven reducida su capacidad para generar ingresos. Esta doble carga no constituye un caso excepcional, pero sí hace que el país sea un lugar adecuado para un proyecto que pretende determinar si maneras mejores de asignar recursos de asistencia médica pueden ayudar a reactivar los moribundos sistemas sanitarios y salvar vidas. Conocido al principio como Proyecto de Intervenciones Sanitarias Esenciales (EHIP, Essential Health Interventions Project), halló su inspiración inicial en una hipótesis —contenida en el *World Development Report* (WDR, Informe sobre

el Desarrollo Mundial) del Banco Mundial— según la cual nuevas inversiones bastante modestas en asistencia sanitaria podían tener un impacto considerable si los fondos se aplicaban a intervenciones rentables centradas en las causas más importantes de muerte y discapacidad. El WDR'93 planteaba que simplemente elevando el gasto sanitario de los países en desarrollo hasta unos 17 dólares (12 dólares estadounidenses) per cápita (una porción infinitesimal de los 3.900 dólares per cápita gastados cada año en asistencia sanitaria en Canadá, por ejemplo), se podría reducir el índice de enfermedades en un 25% si los nuevos fondos se concentraban donde tuvieran el máximo impacto.

Tanzania, que se hallaba en plena reforma sanitaria —lo que conllevaba la devolución de la responsabilidad planificadora desde el centro a las provincias— solicitó ser el país anfitrión para verificar la hipótesis del WDR'93. Por eso el EHIP pasó a llamarse TEHIP, y el proyecto se reorientó como empresa conjunta de colaboración entre la República de Tanzania y el IDRC, y, alojada en el Ministerio de Sanidad de Tanzania (MoH), aunó esfuerzos de investigadores locales, asesores internacionales, planificadores sanitarios provinciales, médicos de centros de asistencia y comunidades enteras.

Acción a escala local

El equipo del TEHIP centró su trabajo en dos zonas: Rufiji y Morogoro. Sus principales funciones eran facilitar la producción de investigaciones y desarrollar una serie de herramientas y estrategias que ayudaran a los Equipos de Gestión Sanitaria de las Zonas (DHMTS, District Health Management Teams) a asignar fondos y diseñar paquetes de intervenciones sanitarias que respondieran de forma más directa a los datos sobre la «carga local de la enfermedad». Para generar los datos, el TEHIP respaldó los Sistemas Locales de Vigilancia (DSS, District Sentinel Surveillance), que contaban con personas para recoger regularmente datos de las familias de la zona, con lo que suministraban datos estadísticos fundamentales actualizados.

El TEHIP también creó una serie de herramientas de planificación de base informática para ayudar a los DHMT a comprender la importancia de esos datos generados por los DSS para el proceso de planificación sanitaria. Por ejemplo, la «Herramienta para el Perfil

de la Carga de la Enfermedad» simplifica y transmite información compleja sobre carga local de enfermedades al transformarla en gráficos, tablas y diagramas fáciles de interpretar. En lugar de presentar la carga de la enfermedad mediante categorías específicas, los perfiles hacen hincapié en la carga proporcional tratada por diversas intervenciones sanitarias esenciales.

La «Herramienta de Explicaciones de la Enfermedad en la Zona» muestra gráficamente cómo los compromisos de gasto individual se fusionan como plan global, si se ajustan o no a los requisitos del Ministerio, de dónde viene la financiación y cómo se realiza —proporcionalmente— el gasto. Los DMHT utilizaban estas herramientas para ajustar sus presupuestos de modo que se gastara menos en tratar enfermedades marginales que ya habían consumido una cantidad de fondos desproporcionada con respecto a su impacto en la mortalidad. Como consecuencia de ello, se podrían hacer nuevas inversiones en ámbitos como el tratamiento y la prevención de la malaria y, dado que la malaria y las enfermedades infantiles elevaban muchísimo los índices locales de mortalidad, la Gestión Integrada de Enfermedades Infantiles.

Paralelamente a la provisión de estas herramientas de planificación, el TEHIP proporcionó pequeñas cantidades de fondos adicionales que los DMHT podían aplicar a lo que, a su juicio, fueran los principales puntos débiles de los sistemas sanitarios de la zona. Esto condujo a la puesta en práctica de nuevas iniciativas como la Cascada de Gestión Integrada, que descompone el sistema sanitario en niveles y grupos locales. Esta estructura organizativa «en cascada» facilita la supervisión de las instalaciones sanitarias y procura un más fácil acceso a fármacos, pruebas de laboratorio, consultas de urgencia y otros servicios suministrados desde niveles superiores. También se dedicaron fondos a rehabilitar instalaciones, para lo cual las propias comunidades aportaron mano de obra y parte de los materiales.

Papel de la investigación

Tal como sugieren estas acciones, la investigación no era un elemento discreto, o autónomo, del trabajo del TEHIP, sino parte de una agenda combinada, que entrelazaba «desarrollo e investigación» y utilizaba los datos de ésta como materia prima que contri-

buía a la realización de mejoras concretas y oportunas en el sistema sanitario. En lo que a esto se refiere, el TEHIP era único entre los proyectos respaldados por el IDRC: uno de los pocos con la financiación y el mandato para llevar las conclusiones de los estudios a la fase de desarrollo. Sobre el terreno, este claro vínculo entre investigación y desarrollo diferenciaba el TEHIP de los proyectos típicos, dándole un mayor nivel de credibilidad entre los ocupados trabajadores sanitarios que, de lo contrario, habrían considerado la llegada de investigadores procedentes de la capital como una distracción inútil o una pérdida de tiempo.

Los empleados, que se esforzaban por mantener en funcionamiento un sistema sanitario que no daba más de sí, sabían que «el objetivo del enfoque del TEHIP no era sólo redactar informes para *The Lancet*», observa Graham Reid, gestor de proyectos del TEHIP. «Realmente estaba trabajando con un sistema vivo, contextualizado, con personas, y tratando de influir en un sistema sanitario que ya estaba en proceso de cambio».

Stephanie Neilson, de la Unidad de Evaluaciones del IDRC, que entrevistó a varios trabajadores del sistema sanitario tanzano, coincide en que la orientación práctica de las investigaciones animó a «aprovisionarse» de los objetivos y métodos del proyecto a diversos participantes, desde planificadores de ministerio y de zona hasta trabajadores sanitarios de los pueblos pasando por individuos particulares de las comunidades. Neilson señala: «a menudo se nos explicaba que no era el tipo de estudio abstracto, teórico, en el que uno llega, demuestra algo y se marcha. Estaban intentando hacer algo que fuera valioso y útil para la gente sobre el terreno».

Lo que las personas del sector sanitario de Tanzania identifican realmente con el TEHIP son las herramientas de planificación —en especial las de la carga de la enfermedad y de la asignación de recursos. Son cosas que dan a las personas más capacidad para emprender sus tareas. En las comunidades, la gente relaciona el TEHIP con la rehabilitación de instalaciones sanitarias. Este ejercicio daba a las personas los recursos, las destrezas y las herramientas para mantener sus propias instalaciones, y revelaba a los miembros de las comunidades que el objetivo del TEHIP era mejorar realmente el sistema.

De hecho, las funciones de investigación y desarrollo del TEHIP estaban tan estrechamente entrelazadas que a menudo era difícil determinar dónde terminaba una y dónde empezaba la otra. El personal estaba organizado en una estructura de equipo integrada donde, por ejemplo, los investigadores y los especialistas en desarrollo eran muy conscientes, y muy dependientes mutuamente, del trabajo respectivo. Formando una especie de «bucle de feedback» continuo, el componente del desarrollo dependía de un flujo regular de estudios para determinar si las herramientas y las estrategias estaban funcionando, cómo podían ser mejoradas, y qué nuevas intervenciones serían quizá necesarias en la siguiente fase del trabajo. Los investigadores construyeron sus agendas en torno a requisitos prácticos para el desarrollo y la puesta en práctica de estas nuevas herramientas y estrategias. El componente investigador se dividía en tres módulos que examinaban:

- *sistemas sanitarios*: cómo tenía lugar la planificación y cómo funcionaba el sistema sanitario;
- *conductas que buscan la salud*: cómo, cuándo y por qué los miembros de la comunidad buscaban atención médica y cuál era su experiencia; y
- *resultados sanitarios*: qué nivel de salud y carga de enfermedad existían.

La labor en curso en estas tres áreas de estudio permitió a los investigadores someter nuevas innovaciones a evaluación continua: ¿Estaban los nuevos avances cambiando el modo de planificar? ¿Estaban mejorando la experiencia de la gente en el sistema de asistencia sanitaria? ¿Estaban mejorando resultados sanitarios y reduciendo la mortalidad? ¿Adónde hemos de ir desde aquí?

Múltiples capas de influencia

Para evaluar si el TEHIP logró influencia en la política pública en Tanzania, Terry Smutylo y Stephanie Neilson analizaron varios tipos posibles de influencia. Los evaluadores se planteaban si el TEHIP había ayudado a aumentar las capacidades políticas de Tanzania (por ejemplo, incrementando la capacidad de los funcionarios sanitarios tanzanos para utilizar las investigaciones), si había ampliado

el alcance del debate en torno a las cuestiones políticas y las investigaciones, y si había tenido impacto en las políticas reales adoptadas por el gobierno.

Stephanie Neilson señala que aunque todas estas formas de influencia son importantes, un área en la que el TEHIP quizá tuvo su impacto más profundo fue en la ampliación del debate y en la modificación del pensamiento dominante sobre el uso de las investigaciones en la elaboración política:

En numerosas ocasiones, muchas personas nos dijeron que la idea de planificación basada en datos y pruebas ha influido en cómo funciona el sector sanitario. No sólo eso, sino que ha cruzado fronteras, penetrando en otras esferas como la educación.

El doctor Gabriel Upunda, médico militar jefe de Tanzania, está de acuerdo en que ha habido un cambio de perspectivas y costumbres en toda la estructura de toma de decisiones declara que:

Hemos aprendido a utilizar los datos para decidir. Por suerte, la actitud actual de nuestro Instituto Nacional para la Investigación Médica está orientada del mismo modo. Esto significa que, cada vez que se debe tomar una decisión, hay pruebas y datos en los que basarla. Puedo acercarme a los políticos y decirles «tenéis esto para decidir, y aquí está la información de que disponemos desde una óptica científica».

Una razón evidente por la que los responsables de las decisiones parecen haber adoptado el uso de las investigaciones en la elaboración política es que la introducción de la planificación basada en pruebas ha estado asociada a una espectacular mejora en los resultados sanitarios en las zonas de la demostración. En los cuatro años que siguieron a la introducción de la planificación basada en pruebas (y con complementos financieros que ascienden sólo a un dólar per cápita anual), los índices de mortalidad infantil han descendido un 46% en Rufiji y un 43% en Morogoro. En el mismo período, el índice de mortalidad en adultos entre 20 y 50 años disminuyó un 18%. Estos resultados refuerzan el argumento de que usar las inves-

tigaciones para que el gasto sanitario sea más proporcional a la carga actual de la enfermedad puede tener un impacto significativo, positivo, en los resultados sanitarios. Cabe decir que esta espectacular demostración fue el factor más decisivo para fomentar una nueva «cultura de la planificación» en el sistema sanitario tanzano.

Capacidad y contenido

El equipo de evaluación también observó que el TEHIP influía considerablemente en la capacidad de los trabajadores para utilizar las investigaciones y en el contenido de las medidas políticas. Una gran parte de la mayor capacidad de los planificadores sanitarios para usar la investigación en apoyo de la elaboración política se atribuyó al suministro de herramientas de planificación. Las herramientas procuraron un vínculo crítico entre investigación y planificación mediante la expresión de datos de una manera sencilla que los DHMT pudieran utilizar en su trabajo cotidiano (por ejemplo, gráficos que tradujeran las cifras de mortalidad a «cuotas de intervención factible» de la Carga de la Enfermedad). «Cuando llegó el TEHIP comenzamos a utilizar la información [generada por la vigilancia de las familias]», dijo un miembro del equipo de la zona. Otro entrevistado dijo al equipo de evaluación del IDRC que «antes el Ministerio hablaba de información, pero ellos no sabían cómo utilizarla, no entendían cómo podían visualizarla. Ahora sí».

El impacto en curso del TEHIP también se refleja en cambios recientes en la política sanitaria tanzana. Al ayudar a facilitar la presentación de información pertinente sobre mortalidad, por ejemplo, el TEHIP dio prioridad a la malaria en las agendas tanto de las zonas como del Ministerio de Sanidad, lo cual intensificó las campañas nacionales contra dicha enfermedad al fomentar el uso de mosquiteros tratados con insecticida. También se pasó al uso de fármacos antipalúdicos más efectivos. El impacto duradero del TEHIP puede verse también en la aprobación de estrategias por el Ministerio, como la Cascada de Gestión Integrada y la creación de un «cesto» de fondos -inspirado en el sistema de complementos del TEHIP, que financió innovaciones como la cascada o la renovación de instalaciones. En la actualidad, el Ministerio proporciona estos fondos a otras zonas de Tanzania reuniendo las aportaciones de donantes internacionales a su sector sanitario.

Aumento de influencia futura

La voz de cautela más sonora la lanzaron los entrevistados que temían que la «trampa del proyecto» se tragaría el TEHIP —que la influencia del TEHIP cesaría después de que al proyecto se le hubiera acabado la cuerda. También tenían miedo de que el Ministerio no fomentara de manera adecuada el uso de herramientas y estrategias en todo el país. El TEHIP ha desarrollado una «estrategia de salida» que implica a los Centros de Formación Zonal, dirigidos por el MoH, que formará instructores sobre el uso de las herramientas. Éstos, a su vez, serán enviados a otras zonas.

Con toda evidencia, el TEHIP ha creado vínculos entre investigación y elaboración política de muchas y diferentes formas. No obstante, para verificar realmente su influencia habrá que ver si el enfoque del TEHIP y sus innovaciones específicas (como las herramientas de planificación, que son portátiles y adaptables a otros contextos nacionales) van más allá de las zonas de demostración y llevan las mejoras a los sistemas sanitarios del resto de Tanzania y, en efecto, a otros países que afronten circunstancias parecidas.

Datos básicos

Período: 1996-2004

Objetivos

Verificar la viabilidad y medir el impacto de un enfoque —basado en datos y pruebas— de la planificación sanitaria local en dos zonas de Tanzania.

Resultados de las investigaciones

Desarrolladas 10 herramientas para recoger, organizar y presentar datos sobre mortalidad y enfermedad.

Datos analizados para opciones políticas.

Estudio sobre gobernación y diseño organizativo.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

VII. REDES E INNOVACIÓN

La paciencia tiene recompensa

Lecciones de la Red de Investigadores de Ciencias Sociales en las Industrias Pesqueras Asiáticas

Este informe se basa en un estudio de caso de Robert Pomeroy.

A veces hacen falta años de esfuerzo para lograr un resultado positivo. En el sudeste de Asia, el IDRC asumió un compromiso largo y paciente de creación de capacidad para investigadores de ciencias sociales en las industrias pesqueras. Esta estrategia ha tenido éxito: ha formado a una generación entera de científicos cuyo impacto en la elaboración política será perdurable.

Desde principios de la década de 1980, el sector de la industria pesquera del sudeste de Asia ha sufrido graves problemas. Aunque tanto la pesca como la piscicultura son actividades de larga tradición en la región y proporcionan a la gente la forma más popular y barata de proteína animal, casi todas las familias dedicadas a ellas están hundidas en la miseria. A pesar de los préstamos y los subsidios y otros programas gubernamentales concebidos para ayudar a las industrias pesqueras, y a pesar de avances como las embarcaciones motorizadas, mejores aparejos y progresos en las técnicas de piscicultura, la mayoría de los productores a pequeña escala siguen siendo muy pobres.

En las denominadas industrias pesqueras de captura o de cosecha, son muchos los factores que han contribuido a mantener

bajos los ingresos. El carácter de propiedad común del recurso ha significado que no hay incentivos individuales para limitar las capturas («si no cojo el pez, otro lo hará»), lo que ha conducido inevitablemente a la sobrepesca. Entretanto, formas tradicionales de regulación del acceso a las pesquerías han quedado desbaratadas con la llegada de barcos muy móviles. Además, el combustible y otros inputs se han encarecido. El crecimiento demográfico, combinado con la falta de empleos alternativos en las áreas rurales, ha empujado a más personas a una actividad ya saturada. Por último, ha habido muy poco apoyo estatal a una infraestructura de comercialización que le vendría muy bien al operador a pequeña escala.

Mientras tanto, en la piscicultura —una actividad de cría donde es posible aumentar la productividad mediante una mejor tecnología e incrementos en los inputs— unas cuantas empresas grandes y prósperas han competido con otras más pequeñas y poco rentables. Las ventajas del tamaño grande y los conocimientos corporativos se han traducido en que buena parte del crecimiento de la producción en piscicultura ha sido protagonizado por un número de explotaciones relativamente pequeño.

No sólo cada sector de la industria pesquera tenía sus problemas especiales, sino que han competido entre ellos por recursos territoriales como las marismas de manglares y las lagunas de aguas poco profundas, por una porción del presupuesto de comida del consumidor, y por inversiones privadas y gubernamentales.

Búsqueda de información

Los gobiernos de la región se han preocupado tanto por la sobrepesca como por la degradación medioambiental de los recursos costeros. Problemas como la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, el empleo, los ingresos por las exportaciones, el turismo y el medio ambiente han convertido a las industrias pesqueras y la gestión de recursos costeros en los puntos principales de las agendas políticas.

Por desgracia, a principios de la década de 1980 gran parte de las investigaciones científicas en marcha sobre estos asuntos eran de carácter biológico, incluso cuando la gente empezaba a reconocer que las soluciones reales eran de naturaleza social, económica, política e institucional. Se disponía de muy poca información del tipo adecuado porque había demasiado pocos científicos sociales

llevando a cabo estudios en las industrias pesqueras de la región. Los economistas en especial mostraban un escaso interés profesional en estos temas. Por consiguiente, no había en marcha ningún programa de estudios económicos y políticos elaborado por organismos pesqueros gubernamentales, centros de investigación o universidades.

Entretanto, los políticos cada vez pedían mejor información de ciencias sociales. Estas peticiones se satisfacían al precio de una creciente dependencia de países de fuera de la región en cuanto a esta clase de formación, consultas e investigaciones. El sudeste de Asia necesitaba, a todas luces, capacidad propia para realizar investigaciones de ciencias sociales en las industrias pesqueras.

Así que en 1983, bajo la coordinación del Centro Internacional para la Gestión de Recursos Acuáticos Vivos (ICLARM, International Center for Living Aquatic Resources Management) de las Filipinas —y con apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), entre otros—, se puso en marcha la Red de investigadores de Ciencias Sociales en las Industrias Pesqueras Asiáticas (AFSSRN —o la Red—, Asian Fisheries Social Science Research Network). El mandato de la Red era superar la falta de capacidad para los estudios sociales en el sudeste de Asia mediante una combinación de preparación formal e informal, becas, actividades de investigación, intercambio de información, seminarios, talleres e intercambio de personal.

Durante el período de financiación del IDRC, que duró hasta 1996, la Red pasó por cuatro fases. Aumentó el número de sus miembros, y el énfasis de su trabajo pasó de la simple creación de capacidades a la provisión de investigación de ciencias sociales con fines políticos. Sus actividades estuvieron rigurosamente coordinadas desde el principio por el ICLARM.

En 2001, el IDRC emprendió una evaluación a largo plazo de la influencia política de las investigaciones que había respaldado. Esta ambiciosa labor tenía como finalidad mejorar el diseño de proyectos y programas específicos en los que las políticas públicas pudieran ser un objetivo para poder así centrarse mejor en el plan estratégico global del IDRC.

Parte del proceso de evaluación revisa una serie de interesantes estudios de caso. Para evaluar la influencia política de la AFSSRN, el

IDRC contrató al doctor Robert Pomeroy, que llevó a cabo su estudio sobre todo entrevistando a miembros y socios de la Red.

Historia de la RED

El doctor Pomeroy esbozó el desarrollo de la AFSSRN y el cambio gradual en su mandato.

Creación inicial de capacidades, 1983-1986

Los miembros fundadores de la AFSSRN fueron universidades de Malasia, Tailandia y las Filipinas. Al principio, la Red se centró en la economía: su objetivo general era crear capacidad investigadora a largo plazo —en ciencias sociales— en instituciones del sudeste asiático ligadas a las industrias pesqueras y la piscicultura.

Tenía tres objetivos concretos:

- Ayudar a las instituciones a reforzar su capacidad para llevar a cabo investigaciones. Sus métodos eran la financiación directa y el respaldo técnico de proyectos, la formación de investigadores y la planificación de programas de investigación de gran alcance.
- Crear capacidad investigadora perdurable mediante el fomento de la formación en la economía de las industrias pesqueras. Las instituciones afiliadas ofrecían cursos universitarios y de posgrado en esferas como la gestión de industrias pesqueras y la economía de la piscicultura.
- Promover la formación de relaciones de trabajo y vínculos profesionales más sólidos entre estas instituciones y los organismos de la elaboración política.

Expansión y consolidación, 1985-1988

Se incorporaron a la AFSSRN seis nuevas instituciones de Indonesia, Tailandia y las Filipinas. La Red retomó el hilo donde había acabado la fase inicial, financiando proyectos de investigación, albergando cursos y talleres y fomentando vínculos entre investigadores y políticos. No obstante, ya se había puesto el acento ligeramente en las cuestiones políticas. La mayoría de los proyectos de investigación de la Red durante este período tuvieron que ver con la economía de la piscicultura, la comercialización y la gestión de indus-

trias pesqueras a pequeña escala. Como muchos de los recursos pesqueros de los países miembros de la Red ya estaban agotados o amenazados, se consideró que las investigaciones sobre las consecuencias económicas o sociales de la gestión de las industrias pesqueras, especialmente en los pueblos y las familias, era crucial para hallar soluciones políticas.

Lo que pasó es que, aunque el objetivo declarado era procurar información para el diseño de mejores políticas para la industria pesquera, se realizaron pocos estudios reales sobre análisis político. Se pensaba que este análisis sería prematuro, toda vez que las investigaciones básicas aplicadas y las destrezas en ciencias sociales de los miembros de la Red aún no estaban plenamente desarrolladas.

Revisión del progreso, 1988-1994

A estas alturas, la AFSSRN ya constaba de 14 equipos con 80 investigadores en Indonesia, Malasia, Tailandia y las Filipinas. El objetivo general era crear capacidad para investigación en ciencias sociales como acompañante de las ciencias «duras» en la gestión de los sistemas acuáticos.

Esta fase se concentró asimismo en la publicación de los hallazgos de las investigaciones. También introdujo un programa nacional de creación de redes para conectar miembros de la AFSSRN y otras organizaciones nacionales de la industria pesquera. Y puso un mayor énfasis en la generación de resultados útiles para elaborar políticas de desarrollo y estrategias de gestión. La escasez de estudios en la industria pesquera de captura originó la creación, en 1990, de un programa de formación e investigaciones —financiado por el IDRC— que aunaba los esfuerzos de la AFSSRN y la Universidad Simon Fraser de Canadá.

En un examen de la historia completa de la AFSSRN realizado durante este período se llegó a la conclusión de que la Red había alcanzado su objetivo de reunir a economistas y otros científicos sociales para promover investigaciones y formación —en ciencias sociales— en la industria pesquera y la piscicultura.

En el examen también se observó que la Red había mejorado las aptitudes investigadoras de sus miembros, respaldado sus esfuerzos, ayudado a conectarlos con otros investigadores de la región y ampliado la reserva de investigadores formados. Se concluía

además que, si bien el impacto real de las actividades de la Red en la política y la gestión de las industrias pesqueras había sido pequeño, la AFSSRN había ayudado a sus miembros a desarrollar su capacidad para abordar estos problemas.

Énfasis en la política, 1995-1996

En esta fase, Vietnam pasó a ser miembro de la AFSSRN.

Buena parte del centro de atención de la Red seguía como antes, pero la investigación políticamente pertinente en ciencias sociales llegó a ser un objetivo central. Los integrantes habían alcanzado las habilidades necesarias, por lo que podían concentrarse más en investigaciones relacionadas con la toma de decisiones.

Mientras tenía lugar este cambio, se reconoció que, si ahora ponían el acento en desarrollar políticas y programas relacionados con la gestión, los miembros de la Red precisaban otras destrezas nuevas. Por tanto, se concedió mayor prioridad a la creación de redes, la preparación y la formación.

La AFSSRN hizo un esfuerzo adicional para publicar sus informes de investigación, de los que se habían elaborado más de 50 desde 1983. Creó además una serie de publicaciones y distribuyó los informes en la región, en especial entre los políticos.

1997 y más allá

Tras acabar la financiación del IDRC, a sus miembros les interesaba que las actividades de la AFSSRN continuaran. Con el apoyo del ICLARM, la Red pasó a formar parte de la Sociedad de Industrias Pesqueras Asiáticas.

En la actualidad, la Red sigue funcionando. Sus miembros celebran reuniones regionales, y en la publicación trimestral *NAGA* hay una sección de noticias de la AFSSRN.

Influencia en la política pública

Hasta su fase final, la Red no fue concebida explícitamente para tener influencia en las políticas públicas. En vez de ello, su primer objetivo fue crear capacidad nacional investigadora para abordar importantes problemas de ciencias sociales en la gestión de los recursos pesqueros de la región. Sin embargo, resultó que la creación de redes, la formación y la preparación, el respaldo a las investiga-

ciones y la divulgación de información sí ejercieron influencia política.

La AFSSRN desempeñó un papel importante en el *aumento de capacidades políticas* en la región, en concreto desarrollando talento nuevo para llevar a cabo investigaciones y análisis basados en cuestiones concretas. En otras palabras, la Red ayudó a mejorar el marco institucional de la elaboración política.

La AFSSRN también ayudó a *ampliar horizontes políticos*. Introdujo ideas nuevas en la agenda y fomentó el diálogo entre investigadores y responsables de tomar decisiones. En otras palabras, la Red ayudó a mejorar el marco intelectual de la elaboración política.

La Red logró influencia política en varias fases parcialmente coincidentes:

- Antes de poner en marcha la Red, los científicos sociales de las industrias pesqueras de la región tenían un nivel bajo de destrezas y casi ninguna capacidad para realizar análisis políticos. Primero la Red proporcionó *formación y preparación* en lo esencial de la investigación de las ciencias sociales. Estos fundamentos expusieron a los miembros a nuevos conceptos y métodos, y les ayudó a hacer progresar sus carreras.
- Los *proyectos de investigación* respaldados por la Red ayudaron a sus miembros a adquirir más experiencia en el uso de los métodos y conceptos nuevos. Los pequeños subsidios concedidos por la Red para proyectos de investigación a menudo generaron resultados importantes con repercusiones políticas.
- A medida que los miembros de la Red *adquirían más confianza*, mejoraba el nivel de los estudios, y de muchos de los proyectos surgían recomendaciones políticas que eran utilizadas tanto por el sector público como por el privado.
- La implicación de la Red *hizo progresar las carreras* de los miembros. Muchos miembros iniciales han llegado a tener altos cargos en universidades o departamentos gubernamentales ligados a la industria pesquera, desde donde ahora dirigen la política pública. En todos los casos, atribuyen su ascenso en parte a su pertenencia a la Red.

- Las relaciones colegiadas desarrolladas a través de la *creación de redes* han vinculado a investigadores y políticos. Estas conexiones han sido decisivas para lograr influencia política en todos los países miembros de la Red.
- Los miembros de la Red han *publicado resultados de investigaciones* en todas las revistas científicas importantes de revisión colegiada. Estos artículos sirvieron de fundamento para elaborar nuevas medidas políticas sobre industria pesquera y piscicultura, no sólo en la región sino a escala mundial.
- Tras haber alcanzado las destrezas básicas, la madurez científica, el progreso en las carreras, la confianza en sí mismos y la asociación con los políticos, los miembros de la Red llegaron a ser más capaces de llevar a cabo análisis políticos y comenzar a *influir en la política*.
- En una región que en otro tiempo se vio obligada a importar sus conocimientos de ciencias sociales, los miembros de la Red empezaron a *actuar como consultores* y a asesorar a otros sobre diversos proyectos, también políticos, en toda Asia y alrededor del mundo.

El estudio del doctor Pomeroy terminaba subrayando dos cuestiones importantes. Primero, las redes de creación de capacidades del IDRC en Asia, como la AFSSRN, han tenido efectos amplios y duraderos. A consecuencia de estos esfuerzos ha mejorado la vida de muchas personas. Segundo, estas redes han alcanzado el éxito en parte porque el IDRC ha tenido la paciencia de apoyarlas, a veces durante períodos muy largos, hasta haberse cumplido los objetivos.

Antes de la AFSSRN era difícil encontrar en Tailandia economistas que trabajaran en asuntos de la industria pesquera. No teníamos buena información económica en base a la cual tomar decisiones. Contábamos con información biológica, pero de ahí sólo obteníamos parte de los conocimientos que necesitábamos para elaborar buenas medidas políticas. Actualmente, en parte gracias a la AFSSRN, hacemos política con mejores fundamentos.

(Señor Prayot Supavivat, Departamento de Industrias Pesqueras, Tailandia)

Al principio yo sólo realizaba investigaciones como un fin en sí mismo. Mi público no era el político. Ahora, estando en el gobierno, entiendo mejor la necesidad de las investigaciones de calidad para inspirar mis decisiones y entiendo mejor por qué la AFSSRN insistía, mediante la formación, en la necesidad de que lleváramos a cabo investigaciones políticamente pertinentes. Pido a nuestros investigadores, tanto del gobierno como del mundo académico, que realicen estudios que yo pueda utilizar para avalar decisiones políticas.

(Dr. Victor Nikijuluw, ministro de Asuntos Marítimos e Industrias Pesqueras, Indonesia)

Datos básicos

Período: 1983-1996

Objetivos

Incrementar las capacidades para gestionar la industria pesquera e influir indirectamente en los sistemas políticos y de gestión. Aumentar la provisión de investigadores sociales en las industrias pesqueras y reforzar las instituciones.

Resultados de las investigaciones

Se elaboraron más de 50 informes de investigación a lo largo del proyecto.

Fomento de los conocimientos tradicionales

Una ONG india influye en la política a escala estatal, nacional e internacional

Este informe se basa en un estudio de caso de Leanne Burton.

La Sociedad de Investigación e Iniciativas sobre Tecnologías Sostenibles e instituciones (SRISTI, Society for Research and Initiatives for Sustainable Technologies and Institutions) ha documentado y divulgado más de 10.000 innovaciones básicas y prácticas tradicionales en el sector agrícola indio. Al capacitar a los agricultores para compartir sus conocimientos, la SRISTI ha intensificado la conciencia de técnicas de ahorro de trabajo y otras innovaciones. Al mismo tiempo, al presentar nuevas ideas a los políticos y los burócratas, estimular la crea-

ción de redes y formar investigadores, ha ejercido un impacto en la política en los planos estatal, nacional e internacional.

Ante el rápido crecimiento demográfico, la escasez alimentaria y la pobreza generalizada, en la década de 1960 muchos países en desarrollo se embarcaron en una «Revolución Verde» mediante la producción de variedades de cultivos de alto rendimiento, el aumento del riego y un mayor uso de fertilizantes químicos y pesticidas. En la India, la Revolución Verde dio lugar a la expansión de las tierras de labranza, cosechas dobles, riego intensivo y semillas híbridas. Y con ello dejó a un lado buena parte de las semillas tradicionales y las variedades de cultivos, los pesticidas de hierbas y la agricultura orgánica.

Aunque los cambios ayudaron a la India a producir suficiente comida para alimentar a su gente, también crearon nuevos desafíos. Las nuevas políticas agrícolas beneficiaban sobre todo a los grandes productores comerciales, que podían permitirse comprar fertilizantes y resistir hasta lograr mejores precios, y que disfrutaban de mejor acceso a créditos subsidiados y al riego. La agricultura tradicional, y los que la practicaban, quedaron en su mayor parte rezagados.

En 1989, surgió un grupo informal compuesto de profesores universitarios, agricultores, científicos y otros conocido como la Red de la Abeja. Igual que una abeja se mueve entre las flores recogiendo y distribuyendo polen —haciendo el bien sin causar ningún mal—, los integrantes de la Red de la Abeja se movían entre innovadores locales para documentarse y difundir sus conocimientos en lenguas locales, garantizando que el autor/creador recibiera algún beneficio.

En el fondo, la Red de la Abeja quería mejorar las condiciones socioeconómicas de los agricultores con muchos conocimientos pero pocos recursos así como de otros habitantes del medio rural. La Red creía que era crucial hacer mención de los innovadores, y, a ser posible, premiarles por su creatividad. Por otra parte, consideraba que la ciencia formal y la informal eran complementarias: el conocimiento tradicional podía ampliar las fronteras de la ciencia, la cual, a su vez, podía mejorar o agregarse a la creatividad local.

A principios de la década de 1990, la Red necesitaba consolidarse e institucionalizar su trabajo, deseo que desembocó en la fun-

dación, en 1993, de la Sociedad de Investigación e Iniciativas sobre Tecnologías Sostenibles e instituciones (SRISTI).

Asociación del IDRC con la SRISTI

Fortalecimiento de la capacidad básica y la innovación

El IDRC procuró respaldo esencial a la primera fase de la SRISTI (1993-1996) bajo los auspicios del Instituto Indio de Gestión Ahmedabad (IIMA, Indian Institute of Management Ahmedabad), lo que permitió a la nueva organización no gubernamental evolucionar desde una red de investigadores y activistas basada en el voluntariado a una organización más estructurada y permanente. La fase I tenía cuatro objetivos concebidos para fortalecer la capacidad de los innovadores de base: proteger los derechos de la propiedad intelectual, experimentar para añadir valor a los conocimientos de los innovadores, desarrollar capacidad empresarial para hacer rentables estos conocimientos, y enriquecer la base cultural e institucional para ocuparse de la naturaleza.

Al final de la fase I, se reconoció a la SRISTI su liderazgo innovador. Habían llegado a integrarla más de 1.000 grupos, entre ellos muchos agricultores. La SRISTI había documentado y difundido más de 5.000 prácticas innovadoras en seis idiomas indios mediante herramientas como el Boletín Informativo de la Abeja.

Expansión a escala nacional

La fase II (1997-2000) se basó en el trabajo anterior de la SRISTI, haciendo hincapié en las etapas de innovación de valor añadido así como en los incentivos materiales y no materiales para los innovadores. Expandió la esfera de la organización más allá de los agricultores para que incluyera gestión de recursos naturales, producción rural e industrias artesanales. Y también intentó prestar más atención al conocimiento de las mujeres. Leanne Burton, que evaluó la influencia del trabajo de la SRISTI en la política pública, dice:

Al final de la fase II, la SRISTI había documentado 8.000 innovaciones locales adicionales y había validado o mejorado varias de ellas, incluyendo pesticidas de hierbas y medicamentos para animales o personas basados en plantas. La SRISTI desarrolló y verificó varios esquemas de recompensas y compensaciones,

y llegó a un acuerdo para compartir royalties con una empresa privada interesada en tres fármacos para veterinaria.

Durante la fase II, la SRISTI trabajó también con el gobierno de Gujarat para ampliar innovaciones de base estableciendo la Red de Aumento de Innovaciones de Gujarat (GIAN, Gujarat Innovation Augmentation Network). Al mismo tiempo, para escalonar sus actividades desde el nivel estatal al nacional, la SRISTI colaboró con el gobierno central para crear la Fundación de Innovación Nacional (NIF, National Innovation Foundation).

Mujeres, sabiduría y bienestar

Al final de la fase II, un consultor del IDRC evaluó el proyecto, lo que ayudó a identificar limitaciones y lagunas. Como consecuencia de ello, en su fase actual (2000-presente), el tema general de la SRISTI es «Mujeres, sabiduría y bienestar: conocimiento local y valor añadido de recursos biodiversos de las mujeres en la India».

La organización ha alentado a sus miembros a buscar soluciones innovadoras para reducir la dureza asociada al trabajo de las mujeres. Con este fin, ha colaborado con la Asociación de Trabajadoras Autónomas (SEWA, Self-Employed Women's Association) para distribuir varias tecnologías de ahorro de trabajo, entre ellas una polea de bomba de agua modificada por un agricultor local. Además, tal como estaba planeado en la fase II, la SRISTI está trabajando con ONG de mujeres como SEWA para organizar búsquedas de mujeres innovadoras a escala estatal.

En el informe provisional de 2002 al IDRC, la SRISTI señalaba que había documentado varios centenares de prácticas e innovaciones tradicionales en Gujarat; respaldado nuevas tesis sobre los conocimientos de las mujeres; documentado conocimientos de mujeres sobre cultivos, alimentos no cultivados poco conocidos, plantas medicinales, manejo del ganado y salud humana; y organizado en los pueblos reuniones sólo de mujeres, entre otras actividades.

Evaluación de la influencia política. Las investigaciones pueden influir en la política pública de varias maneras cruciales: aumentando las capacidades políticas, ampliando los horizontes políticos o afectando a los sistemas políticos.

Aumento de las capacidades políticas

La SRISTI ha incrementado las capacidades políticas al mejorar los conocimientos de protagonistas clave, desarrollar ideas innovadoras, aumentar la capacidad para transmitir ideas y crear nuevo talento para la investigación y el análisis.

Al documentar y difundir más de 10.000 innovaciones y prácticas tradicionales básicas, la SRISTI ha mejorado y ampliado el conocimiento de públicos diversos. Aunque su audiencia principal ha constado de agricultores, otros innovadores, estudiantes y niños, se ha valido de los medios de comunicación para difundir sus ideas en el plano tanto nacional como internacional. También ha invitado a colaborar a distintos protagonistas (políticos, profesores, ONG). Burton dice que:

Es imposible saber cuánta de esta información está siendo absorbida por los diversos actores. No obstante, hay indicios de cierta filtración. La SRISTI ha propuesto una agenda, con información para avalarla, y es este marco de información lo que la vuelve útil y utilizable para los políticos.

En lo que concierne a las ideas innovadoras, la SRISTI sigue desarrollando conceptos originales además de verificarlos y ampliarlos. Por ejemplo, ha sugerido directrices éticas para acceder y explorar la biodiversidad, así como un «formulario de consentimiento informado previo» para ayudar a los innovadores a proteger la propiedad intelectual.

La comunicación creativa ha sido una parte integral de la estrategia de la SRISTI. El Boletín Informativo de la Abeja combina información técnica y cultural con el interés humano por las historias personales, el humor o los retos. Aparte del boletín, ha recopilado bases de datos en CD-ROM y producido vídeos y carteles en lenguas locales. Para las personas analfabetas ha creado quioscos informáticos interactivos, basados en imágenes. «La SRISTI ha asimilado el poder de las historias, que utiliza a menudo para recalcar a audiencias remotas el rostro humano de su trabajo», dice Burton.

La SRISTI ha desarrollado talento nuevo para la investigación y el análisis mediante la creación del Laboratorio Sadhbav SRISTI Sanshodhan; esta colaboración con la Fundación SADHBAV aporta

valor añadido al conocimiento local y las tecnologías verdes. Además, ha montado un laboratorio herbario interno para llevar a cabo experimentos con pesticidas de hierbas.

El éxito de la SRISTI en el aumento de capacidades políticas se ha atribuido a menudo a su almacén de investigaciones pertinentes y pruebas empíricas. «El trabajo preliminar ha sido clave para influir en los políticos —documentación, aportación de pruebas de pensamiento creativo en el nivel básico y validación científica de este conocimiento», afirma V. Sherry Chand, profesor del IIMA.

Ampliación de los horizontes políticos

La SRISTI trabaja simultáneamente en todos los niveles del gobierno —dice el doctor Sudershan Iyengar, director y profesor del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de Gujarat y miembro del consejo de SRISTI. Ha sido capaz de identificar cuestiones que requerían la atención del gobierno central y las que era posible abordar a niveles inferiores, y luego ha actuado en ambas esferas al mismo tiempo. Al garantizar que en su trabajo hay un elemento nacional, la SRISTI pone de manifiesto que lo que es posible en un estado es posible en todos los estados de la India.

En el nivel estatal, la SRISTI ha creado una relación efectiva con el gobierno de Gujarat. En 1997, la organización invitó a representantes gubernamentales a su Conferencia Internacional sobre Creatividad e Innovación en la Base. Diversas reuniones complementarias con el gobierno desembocaron en la creación de la Red de Aumento de Innovaciones de Gujarat (GIAN), un *trust* registrado con un consejo directivo de 12 miembros, entre ellos varios funcionarios del estado.

La GIAN ayuda a empresarios locales a acceder a financiación actuando como intermediario de innovadores e instituciones gubernamentales/empresariales. Entre los logros de la GIAN se cuentan los siguientes: ha firmado acuerdos con varios proyectos empresariales; ha buscado colaboraciones con organismos educativos, de investigación y de formación, y ONG; y ha movilizado recursos (financieros, técnicos, administrativos) para más de una docena de innovaciones en diversas fases del proceso de desarrollo y comercia-

lización. Se han planeado al menos otras tres GIAN para varias partes del país.

A escala nacional, en respuesta a las peticiones de SRISTI, el Departamento de Ciencia y Tecnología creó la Fundación de Innovaciones Nacionales (NIF), que está estrechamente vinculada a SRISTI y GIAN y da realce al trabajo de estas dos organizaciones. La NIF actúa como un registro nacional de innovación de base y conocimiento tradicional y ayuda a desarrollar y comercializar innovaciones, vinculando a los innovadores con la ciencia y la tecnología tradicionales.

En los planos tanto nacional como internacional, la SRISTI ha contribuido al debate sobre los derechos de la propiedad intelectual (IPR, intellectual property rights) relativos a los recursos biológicos, ha organizado o tomado parte en varios talleres y consultas sobre temas como la Convención sobre Diversidad Biológica, y ha trabajado con indios interesados para ayudar al Ministerio nacional de Medio ambiente y Bosques a desarrollar una nueva política que permita el acceso a los recursos biológicos y su conservación. En lo que concierne a Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), en 1998 coorganizó una consulta con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y agricultores sobre protección de los IPR.

El renovado compromiso de la SRISTI con proyectos basados en el género ha tenido un impacto en socios como SEWA. Reema Nanavaty de SEWA señala:

He trabajado mucho tiempo con mujeres de zonas rurales, pero ahora estoy comenzando a valorar el distinto modo en que las mujeres hacen las cosas y por qué. Antes, el centro de atención de SEWA estaba en el acceso de las mujeres a los recursos; ahora también estamos considerando el distinto modo en que las mujeres usan estos recursos y por qué. Hay análisis más críticos.

Otro componente de la ampliación de los horizontes políticos ha sido la creación de redes entre comunidades científicas formales e informales. En la actualidad, la NIF tiene un Memorándum de Acuerdo con el Consejo Indio de Investigaciones Agrícolas y el

Consejo Indio de Investigaciones Científicas. Además, innovadores de base han participado en el Congreso Indio de la Ciencia.

Efectos en los sistemas políticos

La SRISTI (y la GIAN y la NIF) ha tenido efectos en la política india, pero los éxitos han derivado de la influencia de su presidente, Anil Gupta, más que de presiones específicas. La implicación del profesor Gupta tanto con la SRISTI como con la NIF ha ayudado a las dos organizaciones a disfrutar de una relación estrecha. Tras una invitación de la NIF a una reunión previa sobre el presupuesto para compartir ideas acerca de cómo respaldar las innovaciones, por ejemplo, el profesor Gupta aportó un borrador del discurso del ministro sobre el presupuesto de 2002 en el que se anunciaba la creación de un fondo de capital riesgo para innovadores de base.

«El impacto político de la SRISTI se ha producido en el ámbito de las ideas», sugiere Sherry Chand. Varios funcionarios clave en el nivel tanto estatal como nacional han manifestado su apoyo al trabajo de la SRISTI y han reconocido su impacto personal en ellos mismos. En el plano estatal, el Ministerio de Agricultura de Gujarat sigue la práctica de la SRISTI de premiar a los innovadores. En el plano nacional, además de influir en el proceso presupuestario, el profesor Gupta ayudó a redactar el borrador del proyecto de ley sobre la biodiversidad en la India. En el ámbito global, actualmente el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Cultivos en los Trópicos Semiáridos (ICRISAT, International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics) lleva a cabo estudios sobre diversos pesticidas de hierbas que la SRISTI ayudó a identificar.

Conclusiones

La SRISTI ha considerado —y sigue considerando— la influencia política como un medio para conseguir un fin, dice Burton. El principal objetivo de la organización es proteger y valorar el conocimiento autóctono, y con el tiempo ha comprendido que el progreso sostenible y generalizado en este frente requiere respaldo político.

Para Burton, la SRISTI ha ejercido influencia política inmediata sobre todo de dos maneras. Primero, trabajando con socios y a tra-

vés de su propia experiencia, ha aumentado su capacidad para llevar a cabo investigaciones, analizar información y comunicarse con diversos protagonistas. Segundo, ha enriquecido la esfera política para otros al introducir ideas nuevas, estimular la creación de redes y formar investigadores, quienes a continuación han adoptado nuevas posturas en áreas afines.

Los gobiernos, a escala estatal y nacional, han creado espacio para que la SRISTI prosiga su trabajo político —dice Burton. Esto resulta poco habitual en la India, y es una prueba concreta de cierto impacto —aunque no generalizado en el campo político— en las ideas de los funcionarios públicos, y tal vez el inicio de una respuesta gubernamental más significativa.

Datos básicos

Período: 1993-2002

Objetivos

Proteger recursos naturales documentando innovaciones locales basadas en conocimientos autónomos, defender los derechos de propiedad, y reconocer y difundir las innovaciones.

Resultados de las investigaciones

Creación de bases de datos que incluyen más de 13.000 innovaciones locales documentadas difundidas en 6 lenguas locales.

Una red de más de 1.000 grupos locales respaldada por boletines informativos y otros medios.

Acuerdos para compartir con una empresa privada royalties sobre tres medicamentos de veterinaria.

Validación de varios medicamentos basados en plantas.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

VIII. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO

Las IT llegan al pueblo senegalés

Un enfoque participativo ha ayudado a las investigaciones a influir en las políticas públicas

Este informe se basa en un estudio de caso de Khamathe Sene y Ramata Thioune.

En la pequeña ciudad senegalesa de Kouthiaba, docenas de pastores han acudido un domingo por la mañana al mercado semanal. Todos intentan atraer compradores para su ganado. También están ocupados intercambiando información sobre pastos, enfermedades y otros asuntos esenciales. En la actualidad, para obtener esta información algunos de estos pastores disponen de nuevas tecnologías de la información y la comunicación —la primera vez que en África se han utilizado estas tecnologías (ICT) para estos fines. El principal objetivo es demostrar —principalmente a los encargados de tomar decisiones— que estas herramientas modernas pueden realmente ayudar a mejorar las condiciones de vida y trabajo de los pastores.

Actualmente, algunos pastores apacentan sus rebaños provistos de teléfonos móviles y Sistemas de Posicionamiento Global (GPS). En tres zonas de prueba se les ha enseñado a interpretar y confeccionar mapas geográficos por medio de dispositivos GPS conectados con satélites.

Varios de estos pastores también disponen de móviles para acelerar el intercambio de información y cuentan con un «sistema de alerta temprana» para desastres inminentes. Algunos también han recibido preparación para acceder a información en internet. Una página, creada en julio de 2003 por alguien apodado «ciberpastor», ofrece mapas que muestran las zonas de pastoreo ocupadas y con vegetación verde, junto con una estimación del número de animales que pueden ser apacentados allí sin riesgos para el medio ambiente y sus recursos. También proporciona información sobre métodos para tratar enfermedades de los animales.

Es la primera vez que en África se ha utilizado esta combinación de tecnologías de la información y la comunicación (ICT) para controlar las migraciones del ganado. El principal objetivo es demostrar —sobre todo a los responsables de tomar decisiones— que estas herramientas modernas pueden realmente ayudar a mejorar las condiciones de vida y trabajo de los pastores.

El proyecto piloto está respaldado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo a través del Programa Iniciativa ACACIA: Comunidades y la Sociedad de la Información en África.

Riegos e influencia

En la década de 1990, el IDRC era uno de los pocos organismos internacionales preparados para asignar fondos destinados a la creación de ICT en el continente africano. A lo largo de los años, a través de ACACIA, el IDRC ha invertido más de 40 millones de dólares en proyectos de investigación, demostración y evaluación sobre cuestiones clave de las ICT. Entre ellos el modo en que las ICT pueden ser utilizadas para reducir la pobreza, políticas para superar la brecha digital, y el desarrollo de contenidos y conocimientos locales (www.idrc.ca/acacia).

En muchos programas y proyectos del IDRC existe la expectativa de que la investigación respaldada influya en la política tanto nacional como local. En 2001, la Unidad de Evaluaciones del IDRC llevó a cabo una valoración estratégica para observar si, y cómo, las investigaciones auspiciadas por el IDRC influyen en la política y la toma de decisiones. El programa ACACIA fue seleccionado como elemento central, y se elaboraron estudios de caso sobre la experiencia de ACACIA en Senegal, Mozambique, Sudáfrica y Uganda.

El estudio senegalés corrió a cargo de Khamathe Sene y Ramata Thioune.

La experiencia senegalesa

El programa ACACIA empezó en Senegal en 1997, pero los inicios de lo que podría denominarse una política nacional sobre las ICT eran palpables ya en 1985. En esa época se creó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (SONATEL), lo que reflejaba la determinación del gobierno senegalés de dar prioridad al desarrollo del sector de las telecomunicaciones.

Sin embargo, no fue hasta 1996 cuando el gobierno hizo su primera declaración sobre una política de desarrollo de las telecomunicaciones. En su 9º Plan de Desarrollo Económico y Social, publicado de 1997, el gobierno exponía una estrategia para fortalecer el acceso a la información y promover la comunicación social. El Plan señalaba que «las tecnologías de la información y la comunicación ya no se pueden considerar un lujo para la élite, sino algo absolutamente imprescindible para el desarrollo».

No obstante, la estrategia aún no era más que una visión de futuro. Tal como indica el estudio de Sene y Thioune, no había ninguna estrategia nacional oficial de introducción y uso de las ICT para resolver los problemas de desarrollo social y económico del país.

El estudio sugiere que, desde 1997, el contexto nacional e internacional ha cambiado bastante, con una creciente conciencia del papel de las ICT en el desarrollo y esfuerzos cada vez mayores para introducir las ICT en sus sectores clave. Como ministro de Comunicaciones fue nombrado un experto en informática, que en 1999 había creado la red parlamentaria sobre las ICT (con ayuda de ACACIA). El presidente senegalés propuso que se redujeran los costes del servicio telefónico, y su asesor para las ICT anunció que se abriría el mercado de la telefonía móvil a un operador independiente. En 2000, el primer ministro declaró la intención del gobierno de utilizar las ICT para comunicarse más estrechamente con los ciudadanos, y notificó que se aceleraría la puesta en práctica del sistema administrativo de información y comunicación.

Ese mismo año se hicieron públicos los principales aspectos de una política nacional para democratizar el acceso a las ICT. En 2002

se creó la Agencia Reguladora de las Telecomunicaciones como organismo regulador independiente responsable de garantizar una competencia justa y sin trabas por el bien de los consumidores, de los operadores de telecomunicaciones y de la economía senegalesa en general, así como para acelerar el desarrollo de las comunicaciones. En la actualidad, parte de la infraestructura de telecomunicaciones más desarrollada de África se halla en Senegal.

Actualmente, las 30 subdivisiones administrativas de Senegal están conectadas con la red central mediante un enlace de transmisión digital, y todos los centros administrativos rurales tienen acceso a teléfonos. La red para la transmisión de datos, creada en 1988, daba a las empresas acceso a bancos de datos y les permitía conectarse con redes extranjeras. El país tiene 14 servidores de internet, 12 de ellos con sede en Dakar.

Tal como señala el estudio de Sene y Thioune, se concede a las ICT un papel importante en la Nueva Sociedad para el Desarrollo de África (NEPAD, New Partnership for Africa's Development), lo cual refleja la visión del desarrollo defendida por el gobierno senegalés, que es responsable, entre otras cosas, de los aspectos de las ICT en la NEPAD.

Pero el estudio añade lo siguiente:

(...) pese a los favorables indicadores políticos y al muy coherente enfoque del papel de las ICT en el desarrollo, Senegal todavía no tiene una política congruente e integrada sobre las ICT. Aún se pone el acento en un enfoque sectorial. Además, la puesta en práctica de estas políticas sectoriales parece haberse atascado, si bien el sector de la educación está haciendo progresos en la integración de las ICT en el sistema educativo, y el Plan de Educación y Formación de 10 Años concede a las tecnologías un papel importante.

Papel de acacia en Senegal

La elaboración de la Estrategia de ACACIA en Senegal (SAS, Senegal ACACIA Strategy) comenzó en 1996, bajo los auspicios del IDRC y a instancias de Alioune Camara, responsable de programas del IDRC en Dakar. Estaban implicadas varias instituciones nacionales y locales que representaban al gobierno y la sociedad civil, investigado-

res y sectores interesados en el desarrollo. El IDRC aprobó la iniciativa para Senegal en 1997. El objetivo de la SAS era estimular la creación de un marco independiente para la acción concertada en el ámbito de las ICT, un escenario que procurara a las autoridades una base sólida para su política con respecto a las ICT.

El estudio señala lo siguiente: «En Senegal, ACACIA pretendía alentar una estrategia nacional para adoptar e integrar las ICT en favor del desarrollo». Así pues, la SAS pasó a ser parte del marco institucional para la descentralización y la concesión de poder a los actores del desarrollo, en un contexto en que las decisiones relativas a la introducción de las ICT eran caprichosas y no estaban coordinadas.

Las medidas políticas fueron la cuestión clave del debate desde el principio: regulación, incentivos, problemas de acceso, así como el papel del sector privado. «En el nivel de la programación, la iniciativa ACACIA es participativa y presenta una estrategia doble. Antes que todo, se propone influir en las políticas apoyando la introducción de un organismo regulador y un marco independiente para coordinar actividades de las ICT. Por otro lado, como programa de investigación ACACIA intenta desarrollar argumentos científicos que los políticos puedan utilizar para integrar las ICT más a fondo en el tejido social y económico del país.»

Como apunta el estudio, la SAS se basaba esencialmente en una serie de proyectos experimentales. Varios de ellos se llevaron a cabo en los prioritarios ámbitos de la educación, la salud, la gobernanación, la gestión de recursos nacionales, el empleo y la iniciativa empresarial.

El experimento ciberespacial entre los jóvenes

Uno de estos proyectos fue el experimento ciberespacial juvenil en los institutos de secundaria en Senegal. Consciente de que se estaba prestando poca atención a los problemas del medio ambiente y la salud reproductora en el sistema escolar del país, una organización no gubernamental senegalesa (GEEP) puso en marcha «clubs de educación sobre la vida familiar» en varios institutos. Diseminados por todo el país, tuvieron importantes problemas con las comunicaciones.

En su informe, Sene y Thioune declaran que, desde el principio, la intención del proyecto ACACIA era influir en la política educativa mediante la introducción de las ICT en las escuelas. Otra

finalidad era cambiar la actitud de la comunidad escolar hacia la innovación. Según el responsable del proyecto, «los profesores involucrados en el proyecto saben ahora que las ICT pueden revolucionar la información y que el conocimiento no está limitado a los libros de texto».

El estudio indica que los funcionarios del Ministerio Nacional de Educación muestran cada vez más interés en los problemas relacionados con la introducción de las ICT en las escuelas, gracias en parte a su toma de conciencia del proyecto. El Ministerio ha señalado que el proyecto proporciona un modelo innovador para la integración de las ICT en el trabajo cotidiano de los profesores. También hay cada vez más indicios de una mejor calidad de la enseñanza y de un mayor rendimiento académico gracias a la introducción de las ICT.

El estudio añade lo siguiente: «Como el equipo del proyecto pertenece al sistema escolar y éste está muy familiarizado con aquél, y debido a su receptividad a la innovación y a su estrategia para desarrollar una asociación diversificada, ha sido capaz de lograr estos resultados y ejercer un sorprendente grado de influencia en la política educativa nacional».

Respaldo a la igualdad de género y la descentralización

Otro proyecto se ha valido de las ICT para apoyar la igualdad de género en Senegal al procurar a las mujeres los medios para ejercer presión sobre las autoridades a fin de corregir el Código de Familia y sustituir la noción de autoridad parental por la de responsabilidad parental conjunta. El estudio indica que, gracias al proyecto, se ha preparado el terreno para un debate nacional sobre la cuestión. Se ha redactado el borrador de una ley que, si se aprueba, debería ayudar a corregir las desigualdades de género.

Las ICT también se han utilizado para inspirar y sensibilizar a funcionarios locales y al gobierno sobre el papel y el impacto de las ICT en el compromiso de Senegal con la descentralización. A las administraciones municipales, que están asumiendo cada vez más competencias, les han sido transferidas varias esferas políticas, como la educación, la salud y la gobernación.

No obstante, esta transferencia de poder aún tiene muchos obstáculos, de los cuales no es el menor el hecho de que la mayoría de

las leyes y normas están redactadas en la lengua oficial (francés) mientras la mayoría de los funcionarios municipales son analfabetos incluso en su lengua local. Un objetivo del proyecto es resumir las principales leyes y normas que regulan la descentralización, traducirlas a las lenguas locales e introducirlas en la Red.

Hallazgos/Conclusiones

Como sugiere el estudio, gracias a su enfoque participativo ACACIA ha sido capaz de ejercer influencia de varias clases, directa o indirectamente, en las políticas públicas de Senegal. Entre éstas se incluyen el desarrollo de un nuevo planteamiento sobre la política relativa a las ICT con una visión integrada y organizada: la creación de la Agencia Reguladora de las Comunicaciones es un ejemplo. ACACIA estimuló esto al lograr una mayor equidad social en la democratización del acceso a las ICT.

ACACIA ha tenido una influencia secundaria o indirecta en el fortalecimiento de las capacidades de los políticos y los sectores protagonistas del desarrollo, al suministrar una fiable base de datos de experiencia en el uso de ICT para crear condiciones de asociación, y al promover oportunidades de intercambio y aprendizaje.

En algunos casos, ACACIA ha conseguido efectuar cambios en el modo de poner en marcha programas y políticas sectoriales. El proyecto sobre el ciberespacio juvenil pretendía ayudar a las autoridades del Ministerio de Educación a preparar un programa para introducir las ICT en las escuelas. Como consecuencia de la conciencia pública suscitada por el proyecto para el uso de las ICT en apoyo de la igualdad de género, el gobierno senegalés ha aprobado leyes para modificar el Código de Familia y lograr así una mayor equidad de género. La descentralización se ha intensificado mediante el uso de las ICT para procurar acceso a información sobre la política de descentralización y para incrementar la eficacia de las administraciones municipales. Como en el ámbito de la sanidad, actualmente el gobierno senegalés está respaldando proyectos basados esencialmente en la experiencia con un proyecto de ACACIA sobre telemedicina.

Según el estudio, ACACIA también ha contribuido significativamente a elevar la conciencia de la importancia de las ICT para el desarrollo:

Muchos sectores interesados han aprovechado estas tecnologías poniéndolas al servicio del desarrollo humano, y han trabajado conjuntamente a fin de reforzar su capacidad para hacer progresos en asuntos socioeconómicos... y en la política (participación de candidatos individuales en elecciones municipales o rurales).

Las ICT han ampliado las perspectivas de los miembros de estas organizaciones mediante el intercambio internacional de experiencias, y les han ofrecido mayores posibilidades para llevar sus proyectos a feliz término con apoyo procedente del extranjero.

Mediante la implicación de investigadores nacionales en ciertos estudios, ACACIA también ha ayudado a fortalecer las capacidades investigadoras sobre la cuestión de las ICT y el desarrollo. La dimensión de género no era una preocupación primordial de ACACIA en Senegal, pero la SAS intentó corregir esto respaldando proyectos dedicados específicamente a las mujeres y encargando un estudio sobre cómo integrar la dimensión de género en los proyectos.

El estudio sí sugiere, no obstante, que la SAS podía haber dejado mayor huella en las políticas si se hubiera transformado en un organismo nacional independiente que habría atraído a otros donantes.

Datos básicos

Período: 1997-2002

Objetivos

Promover una estrategia nacional y un marco coordinado para las ICT, mediante una serie de proyectos de demostración así como de regulación e investigación.

Resultados de las investigaciones

Un estudio de teleservicios para el gobierno de Senegal.

Representación en organismos que desarrollan políticas y estrategias nacionales y locales sobre las ICT y albergan foros sobre políticas relativas a las ICT y su puesta en marcha.

Implicación del gobierno, el sector público y el sector privado; (lo incluimos como resultado debido a la clara orientación de ACACIA a la acción y a su propósito de dejar la principal investigación a un componente especial de ACACIA, el Sistema de Evaluación y Aprendizaje).

Mozambique entra en la era de la información

Las nuevas tecnologías se han convertido en herramientas del desarrollo de la comunidad

Este informe se basa en un estudio de caso de Zenda Ofir.

Hace una década, Mozambique se hallaba en la periferia de la sociedad global de la información. Pero hoy cualquiera de la ciudad de Manhiça sabrá indicarnos fácilmente dónde está el telecentro: coja la calle principal, y después del almacén general, siga por el callejón que hay junto a la iglesia evangélica.

El telecentro, uno entre un creciente número de ellos en Mozambique, proporciona servicios de teléfono y fotocopias, así como acceso a ordenadores y formación informática. Incluso los vendedores del mercado ven la importancia de estar *on line*. Las mujeres quieren información de refuerzo para su empleo y para mantener sana la familia. Recientemente, la comunidad dio los últimos toques a un CD-ROM sobre la malaria en la lengua local, changana, y en portugués.

En la década de 1990, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) era uno de los pocos organismos internacionales preparado para asignar fondos destinados al establecimiento de tecnologías de la información y la comunicación (ICT) en el continente africano. El IDRC tomó la valiente medida de respaldar diversos proyectos de alto riesgo en Mozambique: invirtió en proyectos piloto, apoyó a defensores de las ICT y acontecimientos que crearon una mayor conciencia de dichas tecnologías entre responsables clave de tomar decisiones, y financió el desarrollo de una política de las ICT para el país.

Varios sucesos convergieron para que en Mozambique las ICT fueran el centro de atención: la estabilidad del país tras décadas de guerra, el compromiso del gobierno en la búsqueda de zonas de desarrollo nacional, su exposición a influyentes acontecimientos regionales y globales relativos a las ICT, su reconocimiento de la necesidad de un marco nacional para evitar desarrollos fragmentados, y los incansables esfuerzos de los defensores de las ICT por hacer comprender la importancia de dichas tecnologías. Se abrió así una «ventana política» en el ámbito de las ICT en Mozambique.

En Mozambique se empezó a centrar la atención en las ICT en 1995. Varias organizaciones donantes estaban interesadas en promover las ICT como herramienta de desarrollo en África. Ese año se celebró en Etiopía el Primer Simposio Regional Africano sobre Telemática para el Desarrollo, copatrocinado por el IDRC, que reunió a especialistas de 39 países africanos, entre ellos influyentes mozambiqueños, uno de los cuales, el doctor Venâncio Massingue, presidió el Comité Científico. Entonces director del Centro de Informática de la Universidad Eduardo Mondlane (CIUEM) y ahora vicerrector de la universidad, Massingue ha abogado por el uso de las IICT en Mozambique (véase recuadro).

Un escenario de alto riesgo

La Iniciativa ACACIA del IDRC surgió un año después en la Conferencia sobre Desarrollo y Sociedad de la Información, celebrada en Sudáfrica, para ayudar a las comunidades subsaharianas a utilizar las tecnologías de la información y la comunicación. El doctor Massingue vio las posibilidades y, con apoyo del IDRC, organizó un simposio internacional sobre informática y desarrollo en Mozambique.

«Esta reunión inició el proceso consultivo entre responsables del IDRC —que ya tenían interés en llevar a Mozambique al propuesto programa ACACIA— y personajes mozambiqueños clave», dice Zenda Ofir, que evaluó cómo los proyectos ACACIA Mozambique influían en la política del país, uno de los diversos estudios llevados a cabo por la Unidad de Evaluaciones del IDRC. «Los debates dieron lugar a que Mozambique llegara a ser uno de los países prioritarios para la puesta en práctica de ACACIA».

El proyecto ACACIA desempeñaría un papel pionero al entrar en este escenario de alto riesgo en un momento en que pocos estaban preparados para ello. «El momento elegido por ACACIA fue acertadísimo», dice la doctora Ofir. «Su oportuna implicación contribuyó enormemente a la considerable influencia del IDRC en esta esfera en Mozambique».

Un tema del simposio internacional se centró en cómo elaborar una política nacional de información. El doctor Massingue había invitado a la mayoría de los miembros del gabinete mozambiqueño; después, el primer ministro le pidió que preparara una medida

política. «Sugerí que lo mejor sería una especie de grupo de trabajo dirigido por el primer ministro o el presidente», recuerda el doctor Massingue. «Él aceptó y asumió el cometido.»

Apertura de nuevos caminos

ACACIA, aprobada por el IDRC en 1997, fue en África una de las principales iniciativas respaldadas por donantes que se centró en abrir nuevos caminos para la comprensión del papel que podían desempeñar las ICT en el desarrollo de la comunidad, especialmente entre los pobres y los desfavorecidos. En el momento que nos ocupa no existían precedentes en África, señala el informe de la doctora Ofir, y se iba a centrar la atención en las lecciones aprendidas en los proyectos.

Eran prioridades del estudio asuntos como la asequibilidad, la sostenibilidad y el uso fácil de las tecnologías. También se consideraba importante la necesidad de un entorno político favorable y, por tanto, de políticas de ICT sólidas en los países participantes.

Las actividades se concentraron en cuatro países: Mozambique, Senegal, Sudáfrica y Uganda. «Entonces aún había bastante escepticismo sobre las posibilidades de desarrollo de las ICT en África», comenta la doctora Ofir en su informe.

Los organismos donantes y los gobiernos no tenían muchas ganas de invertir en las ICT, e incluso era escaso el interés del sector privado [...]. El IDRC era una de las pocas instituciones preparadas para invertir en proyectos políticos y de demostración en lo que, en la época en cuestión, se percibía como un escenario de alto riesgo para el desarrollo africano.

En Mozambique, el uso de las ICT estaba siendo obstaculizado por la falta de un esfuerzo coordinado para fomentar las tecnologías sobre una base nacional. Los equipos importados, la conectividad y el acceso a internet eran caros. La infraestructura de las telecomunicaciones en las zonas rurales era insuficiente. El gobierno temía que los esfuerzos para abordar estos problemas acabaran siendo irregulares y fragmentados. Hacían falta marcos políticos.

En la fase inicial de ACACIA había cuatro proyectos clave: constitución del Secretariado del Comité Asesor de ACACIA Mozam-

bique, elaboración de una política de información y comunicación, creación de dos telecentros piloto, e introducción de las ICT en los institutos de secundaria y las escuelas de formación de profesorado.

La Universidad Eduardo Mondlane (UEM) llevó la batuta en el fomento de las ICT para el desarrollo en Mozambique. Organizó seminarios y trabajó con ahínco para convencer a diversos interesados —como el gobierno, instituciones académicas y el sector privado— de que participaran.

Activación del proceso

El primer proyecto que Mozambique presentó a ACACIA fue la creación el Secretariado del Comité Asesor de ACACIA Mozambique. «Necesitábamos algo que sirviera de punto de referencia, un organismo que vigorizara el proceso», recuerda el doctor Massingue.

Para demostrar el valor de las ICT, se pusieron en marcha dos proyectos piloto. Uno era el de los telecentros: «Queríamos algo que las personas pudieran ver», dice el doctor Massingue. «Por ejemplo, iban a una zona remota y veían a gente utilizando tecnología. ¡Así sabían que no era una fantasía de los políticos y los académicos!» «Las comunidades rurales de Mozambique», añade, «tienen problemas con las comunicaciones, para obtener información. Con la instalación de los telecentros, los habitantes de estas comunidades pueden conseguir información con rapidez. Los telecentros facilitan el acceso a la educación.»

Nadie sabía cómo sería un telecentro, de modo que se pidió al IDRC que respaldara un estudio de viabilidad. Se identificaron dos puntos piloto. Hasta la fecha, los servicios de fotocopia y el teléfono público han demostrado ser las características más populares. Los servicios de correo electrónico e internet son mucho menos utilizados. Conectarse con el servidor supone una llamada de larga distancia, y para la mayoría de los usuarios el elevado coste es prohibitivo. No obstante, la formación en informática es uno de los servicios más solicitados, algo por lo que la gente está dispuesta a pagar.

Según el informe de la doctora Ofir, «hay cada vez más telecentros y formas similares de acceso... por lo que se está presentando la oportunidad de apoyar la creación de redes y de aprendizaje compartido entre aquéllos para contribuir a una mayor viabilidad».

Con el 42% de la población con 14 años o menos, el segundo proyecto piloto se centraba en la juventud. Nació SchoolNet Mozambique, con representantes del Ministerio de Educación en el equipo. El objetivo era introducir las ICT en las escuelas y otras instituciones educativas. El informe de la doctora Ofir señala que cuando los proyectos piloto comenzaron a registrar resultados, personas de diferentes comunidades empezaron a pedir a voces su expansión.

En 2000 se aprobó una política nacional relativa a las ICT, la primera de África. En 2002, la Estrategia Nacional de Puesta en práctica de la Política ICT proporcionó el marco y la oportunidad para socios en el desarrollo. Posteriormente, Mozambique fue seleccionado como uno de los tres primeros países que participarían en la Iniciativa Global de Oportunidades Digitales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación Markle. El trabajo del doctor Massingue había vuelto al punto de partida: las investigaciones habían inspirado políticas para determinar el desarrollo. Como observa la doctora Ofir:

[...] Massingue es ampliamente reconocido como un visionario en relación con las ICT, alguien que ha contribuido muchísimo al desarrollo de este campo en Mozambique... Los estrechos lazos entre Massingue y el gobierno resultarían ser un factor clave en el respaldo del gobierno a las ICT como una prioridad nacional, interdisciplinaria, para el desarrollo. Massingue estimuló el interés del gobierno por las ICT al máximo nivel.

Hallazgos/Conclusiones

De los cuatro programas ACACIA estudiados por la Unidad de Evaluaciones del IDRC para determinar la influencia política —Mozambique, Senegal, Sudáfrica y Uganda—, ésta alcanzó su grado máximo en Mozambique. Según un informe de síntesis, ello se debió a algunas diferencias importantes entre ese país y los demás: el número limitado de actores políticos en Mozambique, la posición influyente y el apoyo del Secretariado y el Comité Asesor nacional de ACACIA, el pequeño y bien interconectado círculo de defensores de las ICT, y el extraordinario compromiso del gobierno.

Ciertos factores respaldaron el papel de ACACIA en la influencia política. Para empezar, estaba el enfoque del gobierno mozam-

biqueño —planificación centralizada y atención puesta en prioridades del desarrollo— y su planteamiento sin ideas preconcebidas ante propuestas nuevas para el desarrollo. La pequeña comunidad de ICT de Mozambique, con su bien conectado grupo de responsables clave de tomar decisiones, posibilitó una transferencia rápida y fácil de ideas e información. Y luego estaba el gran interés del presidente y el primer ministro en el fomento de las ICT.

Otros factores incluían el compromiso con ACACIA de enérgicos y visionarios paladines de las ICT, en especial durante las fases iniciales; la temprana comprensión de las ventajas prácticas de las ICT por el gobierno y las comunidades rurales, lo que generó entusiasmo por estas tecnologías; la búsqueda, por parte de los políticos, de resultados y estudios de investigación aplicada con valor inmediato para inspirar el proceso político; la falta de un conjunto significativo de conocimientos relacionados con las ICT para el desarrollo en África; y el compromiso del gobierno con un proceso consultivo público.

El IDRC fue una de las primeras organizaciones que reconoció y abordó las ICT como un área prioritaria para el desarrollo en África —señala el informe. Decidió centrar sus acciones en el acceso y los servicios comunitarios —un terreno difícil sobre el que se sabía poco en África y el resto del mundo en desarrollo. Su innovador enfoque incrementaba los riesgos como entidad financiera. Los resultados eran inciertos, y no se sabía muy bien cómo dirigir estrategias y planteamientos. El énfasis temprano en la viabilidad y los estudios de contexto y antecedentes, así como el diseño de proyectos piloto, sentó las bases de un enfoque integrado, multilateral, de las estrategias de ACACIA en cada país. Las propuestas y los componentes que caracterizaban las estrategias de ACACIA eran similares en cada país de los estudios de caso y actuaban conjuntamente para procurar un potencial considerable de influencia política.

El estudio de caso señala que los proyectos mozambiqueños de demostración proporcionaban datos de seguimiento que eran analizados sistemáticamente para extraer lecciones. La investigación también tuvo un efecto directo en la política relativa a las ICT. Según una observación, «la cuestión que planteaban los estudios no era nueva,

Lecciones clave de la defensa de las ICT en Mozambique

El doctor Venâncio Massingue tiende puentes entre el mundo académico y el de la política. Ha utilizado sus conocimientos en ambas esferas para ayudar a llevar a Mozambique a la «era de la información».

Nacido en «una de estas casitas redondas» que salpican el paisaje mozambiqueño, aprovechó todas las oportunidades que se le presentaron y con el tiempo ahorró lo suficiente para estudiar electricidad en una escuela técnica. Luego pasó a cursar estudios de ingeniería en la Universidad Eduardo Mondlane (UEM), que quedaron interrumpidos cuando se inició en el mundo de la informática. Fue durante el tiempo pasado en la Universidad Delft, Holanda, cuando empezó a elaborar algunas ideas sobre cómo las ICT podrían ayudar a trazar el camino del desarrollo en su país.

En 1992 desarrolló un modelo que se convirtió en el nuevo Centro de Informática de la UEM. «Llevamos internet a Mozambique y creamos un centro informático de mantenimiento en la universidad», recuerda. Condujo a Mozambique a la era de los ordenadores. Pese a que en 1997 fue nombrado vicerrector de la UEM, el doctor Massingue ha seguido estando activamente implicado en todo lo concerniente a las ICT. A continuación cita algunas lecciones clave aprendidas en la experiencia mozambiqueña.

El principal mensaje, dice, es ser crítico con el modo en que se han hecho las cosas. En segundo lugar, hay que identificar, crear —o contribuir a crear— defensores de la idea en todos los niveles. Tercero, es importante escuchar lo que las personas dicen que es pertinente para ellas. A veces los donantes tienen sus prioridades y su modo de funcionar, señala. Las ideas nuevas pueden trastocar sus planes, pero es importante que encuentren maneras de acomodar las novedades, pues las ideas muy pequeñas pueden llegar a ser muy grandes.

En cuarto lugar está la necesidad de crear una masa crítica de conocimiento. Es muy importante disponer de gente capaz de llevar a cabo investigaciones, de hacer trabajo técnico, y que sepa utilizar correctamente la tecnología, dice.

Y quinto, es importante mantener un elemento de investigación porque las investigaciones conllevan conocimiento, y el conocimiento puede influir en las decisiones políticas. Las políticas, añade, cuando se llevan a la práctica adecuadamente, pueden originar el desarrollo deseado. Por tanto, es muy importante que en todos los programas esté siempre presente un apartado dedicado a la investigación.

Datos básicos
Período: 1997-2003

Objetivos

Respaldar esfuerzos nacionales para fortalecer vínculos con la economía global.

Respaldar el acceso rural a las ICT (Tecnologías de la información y la comunicación).

Compartir aprendizaje sobre políticas ligadas a las ICT en la región.

Resultados de las investigaciones

Utilización de proyectos piloto como forma de estudios a corto plazo, de investigación aplicada; y aportación a borradores de políticas nacionales, pero no investigación académica rigurosa.

pero tenía un mayor impacto debido a que ahora había pruebas documentadas de los factores del impacto, como el elevado coste de la conectividad». Los grupos de trabajo tomaron nota de las lecciones positivas y negativas de este y otros proyectos de demostración, y las consideraron buenos puntos de partida para poner en práctica las ICT en zonas rurales y en el ámbito de la educación.

Como se recoge en el estudio de caso, «otro rasgo importante era la influencia de ACACIA en el proceso político». «El proceso consultivo utilizado para la elaboración de políticas sobre las ICT atrajo la atención de la ministra de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, según la cual a raíz de ello se aceleró el proceso de reformas en el sector de las telecomunicaciones.»

Las ICT llegan al país del arco iris

Tecnologías de la Información como herramientas para el desarrollo en Sudáfrica

Este informe se basa en un estudio de caso de Zenda Ofir.

Sizwe Ngcobo era un chico de 16 años, de lengua zulú, que asistía a un colegio de educación especial para discapacitados mentales en Sudáfrica cuando vio un ordenador por primera vez. Un año después, obtuvo el reconocimiento internacional

por un material gráfico con el que contribuyó a una página web diseñada por estudiantes de forma mancomunada. También ganó una medalla de plata en una competición anual en internet patrocinada por SchoolNet South Africa, proyecto iniciado y auspiciado por el IDRC.

SchoolNet SA es parte de una iniciativa más amplia, SchoolNet Africa, que incluye proyectos en más de 20 países. Mediante su Programa Iniciativa ACACIA: Comunidades y la Sociedad de la Información en África, el IDRC procura fondos esenciales para la organización.

Sudáfrica se describe a menudo como el «país del arco iris» por la diversidad de su gente y sus paisajes. «Es un término de esperanza, si bien la división del país en el pasado reciente seguirá afectándole durante muchas décadas», predice la doctora Zenda Ofir, que evaluó la influencia de los proyectos ACACIA Sudáfrica en la política del país. La valoración formaba parte de un extenso estudio emprendido en 2001 por la Unidad de Evaluaciones del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) para determinar si, y cómo, la investigación del IDRC había influido en las políticas públicas.

El objetivo de la armonía racial sigue siendo un tanto escurridizo. Muchas personas aún están aprendiendo a vivir con las nuevas libertades. La protección de los derechos humanos todavía es una preocupación importante en una sociedad en plena transición y que afronta graves problemas de desempleo, pobreza, criminalidad y sida/VIH.

Las diferencias de renta en el país se cuentan entre las más extremas del mundo, con un 13% de la población viviendo en condiciones de «primer mundo», y un 53% en el «tercer mundo». Entre los «tercermundistas», sólo el 25% disponen de electricidad y agua corriente, sólo la mitad tienen estudios primarios, y más de una tercera parte de los niños sufren desnutrición crónica. Más del 20% de la población es seropositiva.

A pesar de ello, la economía sudafricana sigue siendo dominante en África. Sus infraestructuras, tanto en tamaño como en complejidad, eclipsan las de otros países africanos. Los modernos

sectores financiero e industrial se apoyan en sistemas muy desarrollados de telecomunicaciones, carreteras, ferrocarriles, líneas aéreas y redes de suministro eléctrico.

La transición a la democracia

La transición de Sudáfrica desde un régimen autoritario de apartheid a la democracia a mediados de la década de 1990 requirió la creación de nuevos sistemas de gobernación y marcos políticos. Como señala la doctora Ofir, el entorno político debía reflejar una nueva serie de valores: transparencia, participación en los procesos de toma de decisiones y compromiso con el desarrollo de la mayoría de sudafricanos desatendidos y oprimidos por el régimen anterior.

En ninguna parte —añade la doctora Ofir—, era esta necesidad más urgente que en el ámbito de la información y la comunicación: una de las máximas prioridades fue la transformación del escenario de la toma de decisiones en el sector público. Con la puesta en práctica del nuevo Plan de Reconstrucción y Desarrollo del gobierno, hacían falta sistemas eficaces de comunicación e información para respaldar las actividades de planificación, ejecución, control y evaluación. [...] El nuevo gobierno de unidad nacional se enfrentaba a la necesidad de equilibrar las acuciantes necesidades de la mayoría pobre con las de una economía moderna inserta en un espacio global sumamente competitivo.

Esto ayudó a que surgiera la oportunidad política de renovar las tecnologías de la información y la comunicación (ICT) durante el período de transición.

Historial del IDRC en Sudáfrica

El IDRC apoyó activamente la transición de Sudáfrica a la democracia durante la década de 1990. Antes de eso había estado financiando las actividades de exiliados sudafricanos en países vecinos y trabajado con muchos de los líderes emergentes, construyendo relaciones basadas en la confianza. Entre 1988 y 1994, cuando se hacía cada vez más perceptible la inminente desaparición del apartheid, el Centro modificó su planteamiento y pasó a financiar proyectos en Sudáfrica.

Siendo el IDRC uno de los primeros organismos internacionales en establecerse en Sudáfrica (en 1992) durante la transición, y también uno de los primeros en centrarse en el uso de las ICT para el desarrollo, la doctora Ofir señala que las prioridades del Centro y las del nuevo gobierno constitúan una sinergia. Entre los problemas comunes se contaban la reforma del sector de la información, la creación de capacidades en la investigación política, y una preferencia por los desfavorecidos.

Las ICT y su utilización para el desarrollo habían constituido un área clave en la agenda del Congreso Nacional Africano (CNA) en sus años de exilio. En 1994, el manifiesto electoral del CNA para las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica ya contenía declaraciones sobre la importancia de las ICT y su uso para el desarrollo.

Tras las elecciones de 1994, la implicación del IDRC prosiguió con una nueva estrategia que se concentraba en cuatro temas generales. Uno era el acceso a la información y a las tecnologías de la información. El IDRC apoyó diversos procesos de reforma política, cada uno de los cuales se tradujo en Libros Blancos y Proyectos de Ley del gobierno y nuevas leyes aprobadas por el parlamento sudafricano.

Tras dos misiones en el país, el IDRC tomó la decisión de elaborar un Programa Nacional de Información y Comunicación (NICP, National Information and Communication Program) para Sudáfrica. El objetivo del NICP era asesorar y ayudar al nuevo gobierno a «conceptualizar, diseñar y poner en práctica programas, sistemas y políticas de información en apoyo de sus objetivos de desarrollo». El apoyo a diversas iniciativas y actividades sería lo que conformaría en conjunto un programa nacional de información y comunicaciones.

Igual que el IDRC se centró en respaldar los procesos políticos más que promover la influencia en los contenidos, a juicio de la doctora Ofir el NICP se puso en marcha como una iniciativa fundamental de apoyo a los esfuerzos del nuevo gobierno por crear un entorno político favorable. «Este proyecto se percibe como una de las aportaciones más satisfactorias al escenario político de las ICT en Sudáfrica», añade la doctora Ofir.

Entre los mecanismos y las actividades que han contribuido a su influencia política se incluye la designación de asesores y personal clave del IDRC entendidos y respetados que procuraban los conocimientos técnicos cuando así se requería; el apoyo de estudios de investigación que planteaban cuestiones políticas e inspiraban el proceso político; el respaldo y la facilitación del proceso de elaboración política y la participación en él; y el respaldo y la facilitación de encuentros y foros donde políticos y representantes de diversos sectores podían reunirse para analizar problemas políticos.

Acacia en Sudáfrica

La idea de ACACIA surgió en la Conferencia sobre Desarrollo y Sociedad de la Información celebrada en 1996 en Sudáfrica. El objetivo de ACACIA SA era dar poder a las comunidades: tener voces comunitarias más fuertes en el diálogo político; incrementar la capacidad para resolver problemas y reducir las tensiones en la comunidad; ampliar el acceso a servicios básicos, entre ellos la educación y la salud; y promover oportunidades generadoras de ingresos.

Después de 1997, la mayoría de los proyectos del IDRC relacionados con las ICT fueron llevados a cabo dentro del programa ACACIA. Entre las áreas clave identificadas estaban el desarrollo de telecentros multiuso para respaldar el crecimiento de mercados comunitarios, y la ampliación de los telecentros para tratar problemas de desarrollo específicos. También se realizaron proyectos en otras tres áreas fundamentales: política, educación/escuelas, y género.

En 1999, se pusieron en marcha el Comité Asesor de ACACIA Sudáfrica (SAAAC, South African Acacia Advisory Committee) y su secretariado para ayudar a ACACIA a definir y revisar su dirección en Sudáfrica. Ambos divulgarían lecciones aprendidas en ACACIA y coordinarían actividades nacionales de desarrollo relacionadas con las ICT. De todos modos, decidieron no seguir con el tema de una política global sobre la sociedad de la información. Se ocuparían más bien de actividades políticas y de ejecución pertinente.

La doctora Ofir describe el entorno sudafricano de las ICT como complejo:

Hay que considerar y equilibrar muchas agendas teniendo en cuenta la sólida mano de obra organizada y sectores de la sociedad civil.

Por tanto —añade— ahora es mucho más difícil que en los primeros años que una parte desempeñe un papel destacado en las actividades de elaboración política en los sectores de las ICT. Existen muchas más plataformas y organizaciones aglutinadoras de grupos en el sector privado y entre las ONG, por ejemplo. Se forman alianzas y se ejerce presión sobre los procesos desde muchos ámbitos diferentes. Por lo general, los departamentos gubernamentales pertinentes son los conductores de los procesos políticos y [ahora] no hacen uso de organismos externos...

La doctora Ofir señala que el SAAAC se creó para representar los sectores clave y centrarse en intereses comunitarios y servicios universales. Si el SAAAC quería influir en política, debía tener un liderazgo muy fuerte, una visión clara de su posible papel en las iniciativas políticas, y una estrategia para desempeñar ese papel. Los miembros también tenían que estar bien situados, ser respetados y hacerse oír entre los políticos por sus conocimientos. Según la doctora Ofir, «los informantes clave opinaban que, en un grado mayor o menor, estos elementos faltaban en el trabajo del SAAAC».

Así pues, el SAAAC no gozaba de una posición destacada en la arena política de las ICT. El SAAAC también resultó afectado por la revisión estratégica del impacto de ACACIA y la Oficina Regional del IDRC, que restringió algunas actividades de ACACIA. Había tensión, observa la doctora Ofir, entre la creencia de miembros del Comité en un planteamiento más de base y el fomento por el IDRC de un papel en la defensa a alto nivel y la asistencia con planificación.

El Comité —añade la doctora Ofir—, se había constituido para ser representativo de sectores pertinentes de la sociedad; no todos los integrantes eran reconocidos como expertos (políticos) en ICT, lo que contribuía a la percepción de que el SAAAC «era sólo otro comité vinculado a una iniciativa donante» más que una reserva de conocimientos sobre ICT disponible para el gobierno.

Hallazgos/Conclusiones

La doctora Ofir reconocía que la transición de Sudáfrica y posteriores cambios en los enfoques y procesos políticos daban a entender que el IDRC tuvo una influencia política considerable al principio de la década de 1990, aunque mucho menos a sus finales. «Con pocas excepciones, los informantes clave de este estudio opinaban que la aportación más significativa del IDRC en el escenario político de la información y las telecomunicaciones en Sudáfrica se produjo mediante las actividades de la organización realizadas en el período previo a la existencia de ACACIA», dice la doctora Ofir.

Dos factores clave que influyeron en el papel destacado del IDRC durante el período fueron la vieja relación entre el Centro y el Movimiento Democrático, y el contacto estrecho entre dirigentes clave del IDRC y responsables gubernamentales de tomar decisiones. Este período también se consideró emocionante y significativo con respecto tanto a los procesos de elaboración política como al desarrollo de contenidos. La atención del IDRC en el respaldo a tales iniciativas posibilitó intervenciones pioneras que podrían marcar la pauta de los procesos de elaboración política durante los cruciales primeros años del gobierno democrático.

Ofir hace notar que, durante la década pasada, el IDRC ha sido una voz destacada en la cuestión del género y las ICT para el desarrollo en África, promoviendo enfoques de políticas y proyectos sensibles al género. También ha respaldado diversos proyectos de mujeres, sobre todo mediante ACACIA. En la década pasada, al menos tres de los directivos clave de la oficina regional del IDRC en Sudáfrica han sido mujeres muy respetadas que han procurado excelentes modelos de rol en el campo sudafricano de las ICT, dominado por los hombres.

No obstante, Ofir se muestra crítica con la aparente desatención del SAAAC a proyectos centrados en el género y sensibles a éste. Sugiere que el IDRC podría desempeñar un papel importante en la toma de conciencia y en la mejora del conocimiento de las dimensiones de género en las políticas y los proyectos para el desarrollo.

La doctora Ofir también señala la necesidad de crear en Sudáfrica una base sostenida de conocimientos que proporcionen,

entre otras cosas, respaldo financiero seguro a los centros de investigación para que éstos lleven a cabo «estudios longitudinales, comparativos y a largo plazo con el fin de evaluar si los modelos políticos han tenido éxito o han fracasado, así como los factores que han influido en dichos éxitos o fracasos».

El énfasis del IDRC estaba en el proceso, y en la creación de consenso dentro de ese proceso, más que en influir en un resultado concreto mediante una investigación específica, declara Ofir. No obstante, al IDRC se le atribuye haber potenciado el concepto de servicios universales de diversas maneras durante ese período crítico de elaboración política. «Esto ayudó a centrar firmemente la atención en los servicios universales en el Libro Blanco de las Telecomunicaciones publicado en 1996, a crear la Agencia de Servicios Universales, y a elaborar Programas nacionales de Centros Comunitarios Multiuso y de telecentros», añade Ofir.

En Sudáfrica, con un sólido norte en la igualdad racial, hay que poner cuidado en garantizar que los procesos, las políticas y los resultados son sensibles a las cuestiones del género y que su puesta en práctica refleja esto con claridad, sugiere la doctora Ofir.

EL proceso consultivo del NTPP (National Telecommunications Policy Project, Proyecto Político Nacional para las Telecomunicaciones) incluía representantes de trabajadores, discapacitados y organizaciones de mujeres. Aunque los representantes gubernamentales y de varios comités asistentes al proceso de redacción del borrador del Libro Blanco de las Telecomunicaciones eran hombres en su gran mayoría, el centro de atención en los desfavorecidos garantizaba que la política reflejaba esta prioridad de manera inequívoca. Aunque no es una política marcada por el género, la corrección de los desequilibrios existentes es un tema esencial del documento y se refleja de manera clara en la creación de la Agencia de Servicios Universales.

Evaluación de la influencia del IDRC en la política relativa a las ICT

El IDRC fue una de las primeras organizaciones en reconocer y abordar las ICT como una esfera prioritaria para el desarrollo de África. También era uno de los pocos organismos internacionales de la década de 1990 preparados para asignar fondos que permitieran implantar las ICT en el continente africano. La fase de cinco años de ACACIA, aprobada por el IDRC en 1997, promovía las ICT para el desarrollo comunitario, especialmente entre los pobres y desfavorecidos. Se reconocía la importancia de marcos políticos ligados a las investigaciones así como la necesidad de modelos de demostración que pudieran inspirar iniciativas en las políticas públicas. A lo largo de los años, ACACIA ha invertido más de 40 millones de dólares canadienses en investigaciones, demostraciones y proyectos de evaluación en cuestiones clave de las ICT (www.idrc.ca/acacia).

En 2001, el IDRC emprendió una evaluación de la influencia, en las políticas públicas, de algunos de los estudios que respaldaba, entre ellos el Programa ACACIA en Uganda, Senegal, Mozambique y Sudáfrica. En los cuatro países, la estabilidad política y gobiernos comprometidos con la modernización y la búsqueda de métodos nuevos y eficaces para el desarrollo proporcionaron oportunidades para la influencia política.

Todos los gobiernos eran relativamente nuevos; la mayoría de ellos habían llegado al poder tras largos períodos de confusión e inestabilidad. Por tanto, estaban buscando activamente soluciones para las necesidades de desarrollo de su gente, utilizando, entre otras cosas, la ayuda económica de donantes para alcanzar sus objetivos. Funcionarios gubernamentales clave, incluyendo ministros, eran conscientes —o se estaba logrando que lo fueran— de las oportunidades ofrecidas por las ICT.

El énfasis inicial en la viabilidad y los estudios de contexto y antecedentes, así como la confección de proyectos piloto, sentaron las bases de un enfoque integrado, multilateral, de las estrategias de ACACIA en cada país. Los enfoques eran parecidos y procuraron significativas posibilidades de influencia política.

Datos básicos

Período: 1995-2002

Objetivos

Respaldar comunidades en el uso de las ICT para la resolución de problemas y el compromiso comunitario; potenciar el acceso a las ICT de las comunidades rurales y desfavorecidas.

Resultados de investigaciones

Como iniciativa de investigación aplicada, algunos de los resultados están relacionados con procesos, entre ellos la representación en iniciativas políticas como el Equipo de Trabajo del Servicio de Información y Comunicaciones del Gobierno, o en los procesos políticos ligados al comercio electrónico.

Salvando la brecha digital

Las tecnologías de la información y las comunicaciones se afianzan en Uganda

Este informe se basa en un estudio de caso de Zenda Ofir.

En la pasada década, Uganda tenía un problema en sus esfuerzos por superar la brecha digital. Necesitaba hallar un modo de interesar a las mujeres en el uso de los ordenadores —mujeres que tenían poca o ninguna capacidad de lectura. Basándose en información recogida de mujeres que vivían cerca del telecentro de Nakaseke, el Centro Internacional de Mujeres Tribune (IWTC, International Women's Tribune Centre) respondió con un programa sencillo que no requería teclado y hablaba a las mujeres en su misma lengua. El respaldo del Programa Iniciativa ACACIA del IDRC permitió al IWTC desarrollar su interfaz gráfica para CD-ROM: «Ideas para que las mujeres de las zonas rurales ganen dinero». Mediante software de navegación, el programa permite a los usuarios mover el ratón por la pantalla, hacer clic en imágenes o texto y luego oír la información en su propio idioma, el luganda.

La fase de cinco años de ACACIA, aprobada por el IDRC en 1997, fue una de las primeras iniciativas africanas respaldadas por donantes que promovieron las tecnologías de la información y la comunicación (ICT) para el desarrollo comunitario, en especial entre los pobres y los desfavorecidos. Se admitió la importancia de los marcos políticos ligados a la investigación, así como la necesidad de modelos de demostración que pudieran inspirar iniciativas de política pública. A lo largo de los años, ACACIA ha invertido más de 40 millones de dólares canadienses en investigaciones, demostraciones y proyectos de evaluación sobre cuestiones clave de las ICT (www.idrc.ca/acacia).

En 2001, el IDRC emprendió una evaluación de la influencia de algunas de sus investigaciones en la política pública, incluyendo el Programa ACACIA de Uganda, Senegal, Mozambique y Sudáfrica. En los cuatro países, la estabilidad política y gobiernos comprometidos con la modernización y la búsqueda de métodos nuevos y efectivos de desarrollo procuraron oportunidades para la influencia políti-

ca. La doctora Zenda Ofir, que llevó a cabo la evaluación de Uganda, describe los esfuerzos del IDRC por alcanzar allí influencia política como «una carrera de relevos más larga, lenta y sinuosa» que en los demás países debido al «mayor número de participantes».

El contexto ugandés

Uganda es uno de los países más pobres del mundo. La mayoría de sus 22 millones de personas viven en zonas rurales, y el 55% por debajo del umbral de pobreza. En 1986, mientras el país emergía de dos décadas de caos y trauma bajo diversos regímenes políticos destructivos, el gobierno y el pueblo ugandés se comprometieron a desarrollar y modernizar el país. Funcionarios clave del gobierno fueron expuestos al concepto de Sociedad de la Información, lo cual fue potenciado por los conocimientos de ugandeses en el extranjero o retornados del exilio, quienes llevaron al país ideas y métodos nuevos, entre ellos las ICT.

El sector de las telecomunicaciones fue reformado y liberalizado, se alentó a las organizaciones donantes a incorporarse al escenario de las ICT, y un sector privado dinámico quiso utilizar las ICT para el desarrollo comercial. Defensores individuales e institucionales de las ICT pertenecientes a ámbitos gubernamentales, académicos, privados y no gubernamentales elevaron el nivel de conciencia sobre la cuestión. Esto fue respaldado por una información efectiva y precisa de los medios.

En 1994, varias voces habían comenzado a pedir una política nacional que ayudara a crear un entorno favorable para las ICT. En 1996, el gobierno ugandés emprendió una amplia reforma del sector de las telecomunicaciones, que incluía reestructurar el anterior monopolio estatal, crear un organismo regulador independiente, privatizar e introducir competencia en la industria, y otorgar licencias a múltiples operadores. Un año después se aprobó la Ley de Comunicaciones, cuya finalidad era incrementar el uso del teléfono, mejorar las instalaciones de las telecomunicaciones, y abrir el mercado a diversos servicios nuevos. La Ley también creaba un Fondo para el Desarrollo Rural de las Comunicaciones cuyo cometido sería ayudar a suministrar servicios en todo el país.

A mediados de la década de 1990, Uganda estuvo representada en varias conferencias sobre ICT. En la Primera Conferencia Global

sobre el Conocimiento, celebrada en Toronto en 1997, el presidente ugandés, Yoweri Museveni, anunció un compromiso político con las ICT e invitó a la comunidad internacional a ayudar a aplicar las ICT y sistemas de conocimiento tradicional al desarrollo de su país. Un año después, Uganda envió una de las delegaciones más numerosas a la Conferencia de la Conectividad Global por África.

En 1998, diversos gobiernos e instituciones internacionales manifestaron su apoyo al desarrollo de las ICT en Uganda. Mediante la financiación de estudios y proyectos y la asociación con organizaciones locales, tenían el potencial para ejercer una amplia influencia en los procesos de elaboración política. También fueron bien aceptadas por el gobierno y tuvieron acceso al máximo nivel de la toma de decisiones.

La revolución de los móviles

Los teléfonos móviles revolucionaron la industria de las comunicaciones de Uganda. La primera red empezó a funcionar a principios de 1995. En los seis años siguientes, el número de abonados a móviles creció de 3.500 a 276.000.

Así, las comunicaciones por teléfono móvil llenaron el vacío de las comunicaciones —dice la doctora Ofir. Eso posibilitó que los usuarios hicieran una llamada casi a cualquier parte, en cualquier momento, a un precio asequible, lo cual tuvo un profundo efecto en la economía: incrementó la productividad y simplificó la vida de los empresarios, los agricultores, los funcionarios públicos, etcétera. De repente, las personas fueron mucho más conscientes del efecto que podían tener las ICT en su desarrollo.

El número de vendedores de ordenadores y de servidores de internet (ISP, internet service provider) también aumentó de prisa. En 2000 ya había nueve ISP, aunque la mayoría proporcionaba acceso sólo en Kampala. El acceso público a tecnologías relevantes fuera de la capital seguía siendo escaso —principalmente cafés internet o telecentros gestionados por ONG.

Entretanto, el sector privado presionaba al gobierno para promover el uso de las ICT en los negocios. En un esfuerzo por hacer

arrancar la economía, la Autoridad de Inversiones de Uganda identificó las ICT como área prioritaria para el desarrollo económico. Una de las recomendaciones presentadas al gobierno fue la elaboración de una política nacional para las ICT y la creación de un organismo de puesta en práctica.

En Uganda, muchos individuos y organizaciones de distintos sectores defendían el desarrollo de las ICT. La doctora Ofir menciona al propio presidente como uno de los principales adalides junto con el ministro de Comunicaciones, John Nasasira, al que varias personas entrevistadas para la evaluación del IDRC elogiaron calificándolo como *el* visionario del gobierno y el país durante los primeros esfuerzos para fomentar las ICT. Entre los defensores institucionales clave, sobre todo en aquellos años, se cuentan el Consejo Nacional de Uganda para la Ciencia y la Tecnología (UNCST, Uganda National Council for Science and Technology) y el Instituto de Ciencia Informática de la Universidad Makerere.

«Aunque el desarrollo de las ICT en Uganda se basó en una oleada de intereses locales de los sectores privados y académicos», dice la doctora Ofir, «ciertos organismos locales e internacionales del desarrollo también desempeñaron un papel importante a la hora de estimular la conciencia de la sociedad de la información y el potencial papel de las nuevas tecnologías en el desarrollo.» Muchos consideran que los primeros estudios y talleres para interesados que respaldó el IDRC, junto con otras iniciativas tempranas como la creación de telecentros, fueron decisivos para movilizar el interés del gobierno ugandés.

Acacia en Uganda

Las primeras iniciativas ugandesas de ACACIA se pusieron en marcha en 1997. Se redactó un plan de acción que abarcaba cuatro ámbitos: política, infraestructura y tecnología, recursos humanos, y contenidos. Las actividades iniciales de ACACIA «pretendían sensibilizar a los responsables de tomar decisiones, a los diseñadores políticos y a los líderes de opinión y conseguir que apoyaran el uso y la aplicación de ICT al desarrollo de las comunidades rurales». Además de crear un Comité de Dirección (más adelante Comité Asesor Nacional de ACACIA) y un Secretariado Nacional, durante los cinco años siguientes el programa respaldó diversos proyectos.

La doctora Ofir señala que un modo de influir en los políticos es mediante su exposición a proyectos piloto. El telecentro más antiguo, Nakaseke, conocido por su grado de propiedad comunitaria, resultó ser una opción popular. Proyectos más recientes respaldados por ACACIA se centraban en explorar la expansión del papel de los telecentros promoviendo los contenidos en idiomas locales, así como el papel de los telecentros y las ICT en ámbitos como el desarrollo de las mujeres, la agricultura, la educación, la salud y la creación de pequeñas empresas. El CD-ROM *Ideas para que las mujeres de las zonas rurales ganen dinero* fue lanzado en Nakaseke, y por lo visto ha tenido un gran impacto en las mujeres que utilizan el telecentro.

La principal asistencia técnica del IDRC consistía en ayudar a expertos internacionales en ICT a llevar a cabo estudios políticos, explica la doctora Ofir. ACACIA decidió apoyar en Uganda dos tipos distintos de investigaciones. Encargó estudios que procuraran información de antecedentes y respuestas a preguntas políticas específicas, como los realizados para inspirar los procesos de la Política de Desarrollo y Comunicaciones Rurales, los de escenario base de los telecentros, y cuatro trabajos encomendados inicialmente en 1998 para examinar el estatus de las ICT en Uganda. También auspició investigaciones aplicadas en los proyectos de los telecentros, normalmente en forma de control y evaluación. En discusiones con participantes en informes de proyectos, la doctora Ofir determinó que los telecentros contribuían a los procesos políticos ante todo planteando cuestiones políticas clave y sensibilizando a los encargados de tomar decisiones acerca de la utilización de telecentros multiuso para el desarrollo rural.

Hallazgos/Conclusiones

Según la doctora Ofir, el momento de la entrada del IDRC en el escenario del desarrollo de las ICT en Uganda —cuando se estaba abriendo una ventana política— procuró al Centro una excelente oportunidad para influir en iniciativas políticas pertinentes. El IDRC se concentró en proyectos de demostración, procesos y acontecimientos que pudieran aportar lecciones conducentes a la influencia política. Esto incrementó su credibilidad entre los ugandeses como organización sincera y de apoyo. Su temprana creación y

promoción del concepto de telecentros «proporcionó un crisol de informaciones» del que se podían obtener ideas y sacar lecciones —por ejemplo, la necesidad crucial de mecanismos para la buena gestión, la propiedad y la sostenibilidad. También atrajo la atención pública y del gobierno hacia la idea de acceso universal a las ICT en el medio rural.

La financiación por ACACIA de dos procesos de desarrollo político de las ICT permitió al IDRC ejercer «una influencia política inmediata y bastante significativa en la esfera de las ICT», concluye Ofir. Además, la naturaleza integrada de ACACIA, con fondos asignados tanto a proyectos de base comunitaria como a proyectos relacionados con la puesta en práctica de medidas políticas, aumentó las oportunidades de influencia.

La idea se afianza

A medida que en Uganda crecían la conciencia de las ICT y su respaldo en el gobierno, el sector privado y las agencias para el desarrollo, se incorporaron más organizaciones al escenario político de las ICT, revela la doctora Ofir. El gobierno estableció sus propias pautas para la elaboración de políticas pertinentes.

ACACIA siguió desempeñando un papel importante aunque de apoyo, sobre todo financiando los dos procesos políticos clave. Los proyectos de ACACIA ayudaban a las mujeres a entender el papel que las ICT podían desempeñar en su desarrollo, contribuían a que la gente fuera consciente de la importancia de los contenidos y las lenguas locales en el sector de las ICT, y estimulaban su uso en los ámbitos de la agricultura, la educación y la sanidad. «Es probable que estas experiencias, si están bien documentadas y estudiadas de forma sistemática, tengan un papel importante en futuras actividades relativas al desarrollo político», añade la doctora Ofir.

Esto da a entender que, en aquel momento, el IDRC ya no era un pionero sino que seguía haciendo contribuciones reconocidas como importantes por los otros, bien que como parte de una oleada de avances ligados a las ICT.

Las lecciones aprendidas en la experiencia de ACACIA en Uganda apuntan a la necesidad de definir claramente el papel de las organizaciones asociadas. El impacto de ACACIA podría haber sido aún mayor si su Comité Asesor Nacional hubiera determinado mejor

su papel en relación con el secretariado de ACACIA/UNCST y con el IDRC. Los primeros resultados y aportaciones de ELSA (Evaluation and Learning System for ACACIA, Sistema de Evaluación y Aprendizaje para ACACIA) también podían haber reforzado lo componentes de las investigaciones. La doctora Ofir remarca asimismo que se podía haber dedicado más tiempo al desarrollo de estrategias sensibles al género para las diversas actividades de ACACIA.

La doctora Ofir concluye así:

Un estudio sobre la *buscada* influencia política de los cuatro proyectos de ACACIA indica que se realizaron todas las actividades para la *buscada* influencia política —y más—, y que éstas brindaron buenos mecanismos y oportunidades para influir políticamente.

No obstante, en el escenario político ugandés había muchos protagonistas, cada uno de los cuales tenía posibilidades de ejercer cierto grado de influencia. Por tanto, sigue siendo difícil determinar en qué *medida* han sido efectivas las actividades del IDRC para lograr influencia política. Es bien sabido que ésta resulta difícil de precisar; a menudo es imposible afirmar que una decisión política concreta se ha tomado debido a determinada influencia. En muchos casos, la «difusión de información e ideas» proporciona un contexto en el que se toman decisiones políticas.

El IDRC ha hecho importantes aportaciones [...] a través de sus actividades investigadoras —añade la doctora. Hace falta un mayor énfasis en estudios sistemáticos, a largo plazo, y en la creación de esta capacidad en el país.

Evaluación de la influencia del IDRC en la política relativa a las ICT

El IDRC fue una de las primeras organizaciones que reconoció y abordó las ICT como un área prioritaria para el desarrollo africano. También era, en la década de 1990, uno de los pocos organismos internacionales preparados para asignar fondos destinados a crear ICT en África. La fase de cinco años de ACACIA, aprobada por el IDRC en 1997, promovió las ICT para el desarrollo comunitario, especialmente entre los pobres y los desfavorecidos. Se reconoció la importancia de marcos políticos, así como la necesidad de modelos de demostración que pudieran inspirar iniciativas de política pública.

A lo largo de los años, ACACIA ha invertido más de 40 millones de dólares canadienses en proyectos de investigación, demostración y evaluación sobre cuestiones clave relativas a las ICT.

En 2001, el IDRC inició una evaluación de la influencia de algunas de sus investigaciones en las políticas públicas, incluido el Programa ACACIA en Uganda, Senegal, Mozambique y Sudáfrica. En los cuatro países, la estabilidad política y unos gobiernos comprometidos con la modernización y la búsqueda de métodos nuevos y eficaces procuraron oportunidades para la influencia política.

Todos los gobiernos eran relativamente nuevos, y la mayoría de ellos habían llegado al poder tras largos periodos de agitación e inestabilidad. Así pues, estaban buscando activamente soluciones para las necesidades de desarrollo de su gente, utilizando, entre otras cosas, la ayuda económica de los donantes para alcanzar sus objetivos. Funcionarios gubernamentales clave, incluyendo ministros, eran conscientes —o se estaba logrando que lo fueran— de las oportunidades brindadas por las ICT.

El énfasis inicial en la viabilidad y los estudios de contexto y antecedentes, así como la confección de proyectos piloto, sentaron las bases de un enfoque integrado, multilateral, de las estrategias de ACACIA en cada país. Los enfoques eran parecidos y procuraron significativas posibilidades de influencia política.

Datos básicos

Período: 1999-2002

Objetivos

Demostrar cómo el acceso a las ICT ayuda a las comunidades a resolver sus problemas.

Crear un conjunto de conocimientos sobre la mejora del acceso de la gente del medio rural, los pobres y los desfavorecidos.

Fortalecer el acceso rural a las ICT.

Resultados de las investigaciones

Estudios previos sobre la importancia de las investigaciones aplicadas de ACACIA para Uganda.

Encuestas y estudios sobre telecentros así como sobre cuestiones relativas al acceso rural.

Estudios sobre el desarrollo de contenidos pertinentes.

Varios estudios (sobre capacidad, política, infraestructura y tecnología) conducentes a lo siguiente: El Secretariado Nacional de ACACIA desempeñó un papel representativo en los comités que redactaron el borrador de la política nacional sobre las ICT.

Nepal lucha por entrar en la era de la información

La creación de una política nacional sobre las ICT une al gobierno y el sector privado

Este informe se basa en un estudio de caso de Leanne Burton.

El gobierno de Nepal prácticamente lo hizo todo bien cuando se dispuso a crear una política nacional que iniciaría el proceso de transformar el país en una «sociedad basada en el conocimiento». Las medidas políticas se aprobaron por amplia mayoría en 2000, pero las circunstancias y la geografía se con-fabularon para que la puesta en práctica de las recomendaciones fuera un proceso lento.

Encaramado entre las dos superpotencias de Asia —China y la India—, Nepal, el pequeño país sin salida al mar, es famoso por alojar el monte Everest y otras siete de las cumbres más altas del mundo. Con una población inferior a 30 millones de personas, Nepal nunca ha tenido posibilidades de desafiar ni a China ni a la India —esta última había declarado en 1998 su objetivo de llegar a ser «superpotencia de la tecnología de la información» en el plazo de diez años.

Sin embargo, la singular aparición de la India como líder en el mundo de la tecnología de la información (IT) sí impulsó al gobierno de Nepal a empezar a transformar el país en una «sociedad basada en el conocimiento». El objetivo no era competir con el coloso indio sino utilizar la IT como herramienta para el desarrollo social. El gobierno esperaba que los ordenadores ayudarían a prestar servicios con más eficacia en sectores como la sanidad, la educación y la agricultura, especialmente en regiones montañosas aisladas.

Se trataba de un objetivo ambicioso dada la realidad de Nepal, uno de los países más pobres y menos desarrollados del mundo, en el que sabe leer y escribir menos de la mitad de la población. Con una esperanza de vida de sólo 60 años, el 40% de los habitantes tienen menos de 15 años. Aunque el turismo es desde hace tiempo una fuente importante de divisas, la agricultura sigue siendo el puntal de la economía. De todos modos, gran parte de la agricultura es de subsistencia. Una tercera parte de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. La mayoría de las zonas rurales no tienen electricidad ni servicio telefónico.

Aumento de capacidades políticas

Hasta 1996, el país ni siquiera tuvo un departamento gubernamental encargado de la ciencia y la tecnología. La creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST, Ministry of Science and Technology), sin embargo, supuso un modesto paso hacia la era tecnológica. «El objetivo del Ministerio era crear un entorno propicio para el adecuado desarrollo de la ciencia y la tecnología y establecer las disposiciones necesarias para su aplicación efectiva en la tarea del desarrollo nacional», según un documento del MOST.

Algo más ambicioso, el plan de cinco años del gobierno para 1997-2002 prometía una política sobre tecnología de la información que «en cinco años colocaría a Nepal en el mapa de la tecnología de la información». Y en 1997 el gobierno empezó a dar licencias a servidores de internet (ISP). Nepal estaba en internet de manera oficial.

No obstante, no fue hasta 1999 cuando un gobierno mayoritario recién elegido creó un Comité Nacional de Trabajo para el Desarrollo de la Tecnología de la Información, con un subcomité cuyo cometido era desarrollar la primera política IT de Nepal. El presidente de ese subcomité, el doctor Ramesh Ananda Vaidya, de la Comisión Nacional de Planificación (NPC), se dirigió al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), de Canadá, en busca de ayuda para elaborar tanto la política como la estrategia de puesta en práctica. El Centro respondió con una subvención para investigación y desarrollo a través de su programa Red Panasiática (PAN, Pan Asia Networking).

La política sobre la IT es un ámbito relativamente nuevo, sobre todo en los países en desarrollo, donde las limitaciones financieras hacen que sea difícil seguir el ritmo rápido del progreso tecnológico. La subvención de 60.000 dólares era para cubrir gastos de investigación, consultorías, un taller y una publicación final. El trabajo fue controlado por un antiguo miembro del IDRC, Shahid Akhtar, que entonces estaba en el Centro Internacional para el Desarrollo Integrado de la Montaña (ICIMOD, International Centre for Integrated Mountain Development), con su oficina central en Katmandú, capital de Nepal.

Ampliación de horizontes políticos

«Para asegurar que la política se ponía en práctica sin complicaciones, adoptamos un proceso participativo en el que el gobierno, el sector privado y la sociedad civil comparten un foro común de discusión durante el diseño político», explicaba el doctor Vaidya. Una participación tan amplia en la elaboración de una política nacional era algo casi insólito en Nepal, pero el doctor Vaidya insistió: «Creíamos que un proceso así, basado en el consenso de los interesados en la IT, conduciría a una ‘congruencia de objetivos’ entre aquéllos y, por tanto, facilitaría el desarrollo satisfactorio del sector de la IT». Como consecuencia de ello, en Nepal la política sobre la IT se desarrolló casi exclusivamente mediante los esfuerzos de profesionales nepaleses, con especialistas extranjeros implicados sólo en la revisión colegiada de las investigaciones que servirían de base para el diseño de las medidas políticas. La investigación propiamente dicha fue un esfuerzo autóctono. El proceso de diseño político duró un año. Incluyó consultas con miembros de la industria de la IT de Nepal, la creación, en la NPC, de un Comité de Dirección de Formulación de Estrategias para la IT, y la redacción de seis documentos de estrategia por grupos de académicos nepaleses, profesionales de la IT y funcionarios gubernamentales. En el Comité de Dirección había representantes del gobierno, del sector privado y del mundo académico, así como dos miembros del ICIMOD.

Efectos en los sistemas políticos

Sanjib Raj Bhandari, presidente de Mercantile Office Systems, la compañía de software más grande y antigua de Nepal, desempeñó un papel activo en la elaboración de un documento de estrategia sobre «Producción y aplicaciones del software». También fue uno de los tres representantes del sector privado nombrados para el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Tecnología de la Información. «En los niveles máximos del gobierno había buena voluntad ante la participación del sector privado en la formulación de la política sobre la IT», recuerda. El señor Bhandari cree que la política ayudará a evitar problemas afrontados a menudo por las empresas del sector privado cuando tratan con funcionarios gubernamentales que desconocen la industria.

Shahid Akhtar, participante activo como representante del ICIMOD en el Comité de Dirección, cree que el proceso adoptado en Nepal permitió «aprovisionarse» de la política resultante a literalmente cientos de individuos y grupos clave de todas las condiciones sociales, entre ellos el Grupo de Usuarios de Internet de Nepal y la Asociación Informática de Nepal. «A su vez, esta ‘propiedad’ ayudó a garantizar la continuación y la puesta en práctica de la política», dice. «Por ejemplo, decisiones tomadas sobre la creación de un Consejo Nacional sobre Tecnología de la Información, la asignación de considerables fondos a programas de desarrollo de recursos humanos para la IT, y la creación de un fondo de capital riesgo para IT y un parque IT.

Bhoop R. Pandey, presidente de la Autoridad de Telecomunicaciones de Nepal, tuvo un papel clave en la redacción del borrador de la política de telecomunicaciones que inauguró el sector VSAT (Very Small Aperture Satellite Transmission, Transmisión por Satélite de Apertura muy Pequeña), lo que ayudó a generar muchos ISP nuevos. (La VSAT es una tecnología que proporciona una muy superior amplitud de banda a un precio reducido.) También es el responsable oficial de regular muchas facetas de la nueva política de la IT. No cree que vaya a ser difícil regular el sector de la IT con arreglo a las nuevas medidas políticas: «Si lo diseñas tú mismo, sabes lo que quieres, es fácil hacer que se cumpla», dice. «Nuestra cultura es muy diferente. Hemos de desarrollar nuestro propio sistema».

La política de Nepal sobre la IT se aprobó en 2000. Incluye un conjunto de 15 estrategias generales, por ejemplo, «que la tecnología de la información se aplicará al desarrollo rural». También incluye 17 medidas para orientar la puesta en práctica y establece un plan de acción que lo abarca todo, desde desarrollo de infraestructuras y recursos humanos hasta la divulgación de la IT y el fomento del comercio electrónico.

La política exige la creación de diversos organismos para supervisar la puesta en práctica, entre ellos:

- El Consejo Nacional para el Desarrollo de la IT, presidido por el primer ministro.
- El Consejo Nacional de la IT para reexaminar y revisar la política, seguir la evolución y resolver problemas.

- El Comité Nacional de Coordinación de la IT para promover I&D y la creación de capacidades.
- El Centro Nacional de la IT para poner en práctica y controlar la política, regular actividades del sector privado y ayudar al gobierno con servicios informáticos.
- Un Comité para el Desarrollo de un Parque de IT que proyecte una ubicación industrial central para estimular el crecimiento de empresas de IT.

Por último, hay una disposición según la cual la política puede ser revisada y corregida cada dos años, o antes si es preciso.

Desvío de recursos

Todo esto fue aprobado en 2000, siendo aclamado como «un hito importante en el desarrollo del sector de la IT en Nepal». Ese año también comenzó en el país una gran agitación social y política en la que se produjo el asesinato de miembros de la familia real y un empeoramiento de la insurgencia maoísta. Como consecuencia de ello, el gobierno se ha visto obligado a desviar una gran parte de sus recursos para reinstaurar la ley y el orden. Tanto las exportaciones como el turismo se han visto afectados, lo que ha agravado aún más la precaria situación financiera del gobierno. En el MOST, múltiples cambios en el personal político y administrativo han frustrado esfuerzos del sector privado por crear capacidad de IT en el seno de la administración.

Con los escasos recursos invertidos en esfuerzos de seguridad, la puesta en práctica de la política de IT desapareció de la lista de prioridades del gobierno. Dos años después de ser aprobadas las medidas se creó el Consejo Nacional de IT (NITC), pero sus recursos eran demasiado limitados para supervisar la implementación con eficacia. Otro impedimento es el hecho de que la política implica a otros departamentos del gobierno en su plan de acción—como la educación o las telecomunicaciones—, pero no tiene en cuenta las políticas de otros sectores y en algunos casos las contradice. El progreso también se ve frenado por el hecho de que en muchas partes del país faltan algunos de los necesarios requisitos previos, como una infraestructura de comunicaciones apropiada, y de que algunas de las infraestructuras existentes están siendo destruidas por los rebeldes maoístas.

Resumiendo, la puesta en práctica exhaustiva se ha visto ralentizada por la agitación social y política así como por la falta de coordinación interdepartamental para resolver políticas contradictorias y para prever requisitos básicos de manera realista. El MOST también ha reducido sin darse cuenta el ritmo del progreso al no dejar clara la división de responsabilidades entre él y el sector privado.

Avances

A pesar de estas barreras, el gobierno ha mostrado sus buenos propósitos al avanzar en varios frentes:

- Se ha redactado un Ley de IT sobre medidas políticas, que está esperando la aprobación parlamentaria.
- El MOST tiene un programa para proporcionar formación en IT a 50.000 graduados universitarios desempleados de todo el país. Hasta ahora 10.000 estudiantes se han inscrito en el programa, pero preocupa que la congelación del gasto gubernamental pueda acortarlo.
- Tres de las cuatro universidades de Nepal ofrecen cursos de ciencia informática e ingeniería informática, y los expertos del MOST esperan que en los próximos años salgan de estos cursos aproximadamente 5.000 graduados. El Ministerio también está planeando crear un Instituto de Tecnología de la Información en Katmandú y un Instituto de Tecnología en el oeste del país, centrados ambos en biotecnología y en investigación sobre IT.
- Se busca el acceso universal mediante un proyecto denominado Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, United Nations Development Programme), que se propone abrir 15 telecentros en todo el país. El proyecto es un experimento para desarrollar un modelo de telecentros sostenibles. Si los recursos lo permiten, el MOST planea crear 10 centros más y constituirse él mismo como eje a través del cual se transmita toda la información.
- También se planea un parque IT, y hasta la fecha se ha comprado la tierra y se ha iniciado la construcción de dos edificios. El parque también albergará el propuesto Instituto de Tecnología de la Información.

Pese a los muchos contratiempos desde que comenzó el proceso hace unos años, hay aún un considerable optimismo entre los interesados, gobierno incluido. Existe una sensación de interés compartido que ha sido promovida por el propio proceso de desarrollo político. De hecho, a largo plazo el proceso puede resultar más importante que la política. Bhoop Pandey, de la Autoridad de Telecomunicaciones de Nepal, señala que «la política no es constante, de vez en cuando hemos de revisarla y actualizarla». Shahid Akhtar, del ICIMOD, está de acuerdo:

La política de IT es buena, pero las políticas van y vienen. Las circunstancias cambian y las políticas deben ser dinámicas y adaptarse a las necesidades cambiantes. Lo más importante es cómo los países llegan a estas políticas.

Algunas lecciones

- Un proceso participativo que incluye a diversos interesados ayuda a «aprovisionarse» de la política cuando se trata de su puesta en práctica.
- Es importante garantizar que cualquier política nueva no entra en conflicto con políticas existentes en otros ámbitos afines.
- Cualquier política que implique el trabajo conjunto del gobierno y el sector privado debe establecer claramente la división de responsabilidades.
- La puesta en práctica incluso de la política mejor diseñada puede resultar desbaratada por convulsiones sociales o políticas u otros sucesos imprevistos.

Datos básicos

Período: 1999

Objetivos

Promover una política nacional sobre ICT y una estrategia por medio de un proceso participativo.

Resultados de las investigaciones

6 estudios de contexto y antecedentes sobre cuestiones clave en la gobernanación de las ICT.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

TERCERA PARTE
NOTAS TÉCNICAS

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

I. ENFOQUE DEL CASO MÚLTIPLE: UNA PERSPECTIVA METODOLÓGICA GENERAL*

Introducción

El estudio de evaluación descrito en este volumen fue inicialmente concebido y llevado a cabo para uso propio del IDRC —para explorar, explicar y mejorar el modo en que el respaldo del IDRC a la investigación puede influir en las políticas públicas de los países en desarrollo. Dicho esto, nuestro estudio despertó un interés más allá del Centro, entre las otras entidades que financiaban investigaciones y desarrollo así como entre los propios investigadores. Para abordar este amplio interés —y esbozar los procedimientos que condujeron a las observaciones y conclusiones referidas en estas páginas—, este apéndice presenta la metodología subyacente a nuestro estudio y sus resultados.

El estudio se inició con un propósito aparentemente simple: comprender mejor cómo las investigaciones respaldadas por el IDRC habían tenido influencia en la política pública. La intención era informar al organismo, y a los investigadores que apoya, sobre los factores que afectan a la influencia para que estos últimos puedan

*Este apéndice se basa en un capítulo escrito para un *Handbook of Case-Centred Methods* (Manual de métodos centrados en casos), editado por David Byrne y Charles Ragin, 2008, Sage. Al principio del estudio se publicó un informe de métodos preliminares en un número especial de *International Social Science Journal*, «Tracking Impact» (Localización del impacto), marzo 2004, volumen 179: 135-151.

tenerlos en cuenta en su trabajo. El estudio se basaba en un método de caso múltiple. Se encargaron 25 estudios de caso. De ellos, 22 se completaron en 12 meses y un caso adicional concluyó al año siguiente; los otros dos no se terminaron. Estos estudios abarcaban una gran variedad de ámbitos de investigación en países tan diversos como Ucrania, Tanzania y Guatemala. La diversidad de casos reforzaba nuestra confianza en que pudieran surgir hallazgos comunes a medida que se desplegara la evaluación. Pero la complejidad inherente pedía un diseño cuidadoso para garantizar cierto aprendizaje en experiencias muy diferentes.

El estudio ha tenido un efecto considerable en el trabajo del Centro —punto incluido en el apéndice II. En palabras del presidente del IDRC, «ha cambiado nuestro modo de financiar proyectos».¹ Los conceptos que introducía, y las conclusiones de los casos, han afectado a la forma de diseñar y evaluar los proyectos de investigación del IDRC. También es justo decir que el enfoque utilizado ha merecido la pena en otros aspectos prácticos. Carol Weiss, importante colaboradora de nuestro trabajo, ha señalado que «no se han realizado muchos estudios de análisis cruzado de casos con la misma atención a la equiparabilidad de la teoría, el método y los datos. Este trabajo seguramente tendrá mucho que decir a los investigadores sobre métodos a adoptar, adaptar y evitar» (2003: 7).

Antes de exponer la metodología propiamente dicha, hay que revisar algunas cuestiones previas relativas a definiciones, limitaciones y opciones metodológicas.

Definiciones

Kingdon considera la elaboración política pública como «un conjunto de procesos, incluyendo al menos (1) la creación de una agenda, (2) la especificación de alternativas a partir de las cuales se tomará una decisión, (3) una opción de peso entre las alternativas especificadas... y (4) la puesta en práctica de una decisión» (1984: 3). Dicho de manera sucinta, esta definición incluye la idea de la

1. Maureen O'Neil, entrevista con el autor, marzo de 2006.

política como una serie de procesos, actividades o acciones resultantes de una decisión. El IDRC reconoce que:

La toma de decisiones se produce en diversos niveles y es llevada a cabo por un gran abanico de responsables: desde cabezas de familia a directores de programas de otros organismos donantes pasando por funcionarios gubernamentales (*Closing the Loop: Communication for Change at IDRC* [Cerrando el bucle: comunicación para el cambio en el IDRC], 2002, p. 1).

Aunque tanto «política/medida política» como «responsables de la elaboración política/responsables de tomar decisiones» pueden definirse de manera general, por lo que toca a nuestros fines «política» se define como «política pública». Así pues, el estudio centra su atención en cuestiones que rodean a los procesos políticos en tanto que ligadas a niveles de gobierno municipal, regional y nacional. Aunque se considere a los encargados de tomar decisiones en las familias y las comunidades como parte del proceso, no constituyen el elemento fundamental de este trabajo.

Debemos señalar que no todos los proyectos o programas del IDRC tienen, o cabe esperar que tengan, influencia en la política. Aun así, es una esfera de creciente importancia para muchas actividades del Centro, en los aspectos tanto regional como programático. He aquí una explicación de por qué el estudio se centró en los detalles de la investigación que influyen en la política pública.

Limitaciones

El estudio estaba limitado en tres aspectos. Primero, es la primera vez que un estudio llega tan lejos; esto significa que todo aprendizaje o cambio a lo largo del tiempo no se captará a menos que se haga cierto esfuerzo por repetir el ejercicio en el futuro. Segundo, como el estudio no se planeó antes de la puesta en práctica de los proyectos, tuvo que basarse, en cierta medida, en los recuerdos de participantes —comenzando con su localización así como la de documentos del proyecto, no todos obtenibles con facili-

dad. En la medida de lo posible se triangularon datos a través de más de una fuente, aunque inevitablemente en un estudio de este tipo se cuela cierta memoria selectiva. Por último, no esperábamos que el estudio brindara una perspectiva general del éxito de todos los proyectos de investigación respaldados por el IDRC a la hora de influir en la política pública. En vez de ello, nos propusimos deliberadamente ensamblar una «muestra positiva» —casos en que los investigadores podían afirmar de manera creíble haber influido en la política. Aquí la lógica era sencilla: con una muestra relativamente pequeña, normalmente los casos positivos nos dicen, sobre cómo se logra la influencia, más —y de forma más eficiente— de lo que podríamos aprender especulando acerca de por qué los casos negativos han fracasado en el intento.

Algunas opciones metodológicas en la comprensión de la influencia

La evaluación de las investigaciones en apoyo del desarrollo se enfrenta a varios desafíos recurrentes, todos ellos relacionados con el modo en que se debe estimar dicho apoyo. En muchos casos, la evaluación intenta considerar el impacto final de un proyecto. Busca no tanto una comprensión de *cómo* tuvo éxito cuanto *si* alcanzó dicho éxito. Por lo común, la evaluación también intenta determinar los efectos directos de un proyecto de investigación. Es decir, trata de establecer lazos causa-efecto entre el proyecto y el impacto final. Un tercer problema es el del tiempo. Las contribuciones al desarrollo se realizan a menudo en una serie de proyectos cortos, de una duración entre tres y cinco años. Sin embargo, el desarrollo, y en especial el proceso de influencia política, generalmente se mide en un marco temporal más largo. Como consecuencia de ello, la cuestión de cuándo evaluar es problemática. Algunos proyectos pueden alterar procesos organizativos de decisión, de modo que si detectamos influencia durante un proyecto, o muy poco después de su conclusión, quizá estemos viendo sus efectos transitorios, no la influencia sostenida —algo a lo que también aludimos como «proyecto trampa» (Lusthaus et al., 2002). Por último, las ciencias sociales forcejean con el problema de si existe realmente

una ciencia social generalizable, con conclusiones que puedan aplicarse a través de un modelo general, o si dicha ciencia está más ligada al caso concreto y es específica del contexto. Los científicos sociales trabajan más o menos continuamente en las tensiones e incertidumbres entre la generalización científica y las especificidades del contenido de la ciencia social.

¿Impacto o influencia?

Aunque por lo general se entiende que el desarrollo² se da debido a diversos factores que confluyen para producir cambios, existe una considerable presión sobre los proyectos ligados al desarrollo (y a la investigación sobre el desarrollo), y los organismos que los financian, para que demuestren un impacto positivo significativo en él. Aunque también se acepta que se producen resultados cuando los socios locales asumen la propiedad de las acciones y hacen suyo el proyecto, de los proyectos y organismos (entre ellos agencias de financiación bilateral y multilateral y ONG) se espera como rutina que pongan de manifiesto una «buena actuación». Por consiguiente, el proyecto y el donante tienden a elevar su posición en la identificación de los orígenes de cualquier cambio en el desarrollo que se produzca. Existe la inclinación a centrarse en los resultados finales y a dejar de lado información importante sobre *cómo* el proyecto ha logrado algo. En estas circunstancias es casi imposible identificar los factores cruciales del éxito, y la aparición de nuevas pautas y relaciones, pues no han sido localizados. Cuando pasa esto, es muy difícil aplicar la experiencia en otros escenarios. En *Outcome Mapping* (Mapas de resultados) (Earl, Carden y Smutylo, 2001) se argumenta que las investigaciones para el desarrollo contribuyen a los resultados, que luego se combinan con otros resultados y sucesos para generar impactos en contextos locales. Aquí el objetivo era identificar el nivel real en el que un proyecto o programa ejerce una influencia y evaluar ésta, no los impactos finales en el desarrollo, cuya responsabilidad sigue cayendo en los socios locales.

2. Al decir «desarrollo» me refiero específicamente a nuestra experiencia en desarrollo internacional y en investigaciones para mejorar la vida y las condiciones de las personas de los países llamados del Tercer Mundo.

Atribución

El concepto de atribución está estrechamente relacionado con el de impacto. A menudo hay motivos para atribuir un cierto cambio a los proyectos respaldados. Los gobiernos quieren saber cómo se gastan sus recursos (si en su propio país o en forma de ayuda al desarrollo), y, mediante la evaluación, pretenden averiguar qué cambios pueden ser atribuidos a su apoyo. Iverson señala que «en la medida que la norma la constituyen variables desconcertantes, múltiples y a menudo desconocidas, los sistemas complejos suponen un serio obstáculo para la atribución» (Iverson, 2003: 36). Es sumamente inhabitual que un solo programa de investigación pueda originar un impacto en el desarrollo, a no ser que ya se hayan satisfecho todas las demás condiciones y los factores facilitadores ya estén alineados. Cualquier evaluación de investigaciones para el desarrollo debe procurar no reivindicar el mérito de haber provocado un cambio cuando dicha reivindicación suponga (al menos de manera implícita) desprestigiar otras causas y exagerar la contribución de la investigación con respecto a otros factores.

Como comenta Flyvberg, «en la ciencia social, es difícil tener pruebas debido a la ausencia de una teoría ‘rigurosa’, mientras que el aprendizaje es sin duda posible» (Flyvberg, 2001: 73). Aquí se pone el acento en el aprendizaje sobre, y de, las aportaciones hechas a través de la investigación respaldada por el IDRC a fin de contribuir con más eficacia al cambio en proyectos futuros.

Tiempo/momento

Una cuestión persistente en la evaluación es la del tiempo/momento. ¿Cuándo es «final» una evaluación? ¿Podemos llegar a emitir un juicio evaluador que sea permanente? ¿Qué pasa a lo largo del tiempo cuando las cosas buenas se vuelven malas y las malas buenas? ¿Cómo podemos modificar las conclusiones de la evaluación y tener esto en cuenta? Este problema se agrava en el estudio de la influencia en la política pública, un asunto obviamente a largo plazo. Si consideramos un esfuerzo satisfactorio de desarrollo como aquel en que el socio local ha asumido la propiedad de las ideas o del conocimiento —que está utilizando para fines ligados al desarrollo—, el agente externo está más y más alejado del impacto a medi-

da que pasa el tiempo y se afianzan los resultados del estudio. Con el tiempo, si el programa tiene éxito, el agente externo desempeña un papel cada vez menos importante —precisamente cuando se produce el impacto. Paradójicamente, si todo va bien, se pide a los gestores del proyecto y las entidades financieras que evalúen su contribución en el momento en que están menos implicados en el cambio en el que su investigación ha influido.

Enfoques

El desafío de la evaluación final que inspiró el diseño de este estudio fue el debate sobre enfoques de investigación en las ciencias sociales. Aquí el debate no gira en torno a métodos de investigación cualitativos versus cuantitativos; ambos se utilizan y son útiles. La cuestión es más bien si, en las ciencias sociales, el conocimiento general es más valioso que el conocimiento concreto, práctico. Flyvberg señala que en las ciencias sociales «el contexto cuenta» (2001: 38). Luego comenta que, para éstas, el problema de entender cómo funcionan la gente y las sociedades es que hay una relación dependiente del contexto que vincula el contexto, el modo en que actúa la gente y el modo en que la gente interpreta lo sucedido. Las reglas no son el juego, igual que el mapa no es el territorio. El juego es mucho más complejo y sutil de lo que pueda captarse mediante una exposición de los sistemas y las normas de gobierno. Aquí estamos intentando averiguar por qué pasaron las cosas, y cómo, para poder utilizar este conocimiento en apoyo de futuras actividades investigadoras.

Flyvberg y otros antes que él (Yin, 1994) sostienen que el enfoque más apropiado para comprender el contexto y las relaciones es el método del estudio de caso. En las ciencias sociales, los estudios de caso son muy criticados, hasta el punto que Yin aborda precisamente este problema en la primera página de su excelente texto sobre métodos y diseño de estudios de caso. Estos estudios se consideran a menudo explicativos y se utilizan en la enseñanza. En estas situaciones quizá contengan un sesgo evidente (y deliberado) para generar una discusión en torno a una interpretación particular de los hechos. No obstante, el estudio de caso como método de *investigación* debe ocuparse de la presentación rigurosa e imparcial de los datos. Los estudios de caso son especialmente útiles para

responder a preguntas de «cómo» y «por qué», pues se ocupan de procesos, relaciones y cambios a lo largo del tiempo, mientras que podríamos usar encuestas, sondeos u otros métodos para responder a las preguntas más estáticas de «qué». Aquí lo que nos preocupa es el cómo y el por qué de la influencia de la investigación en la política, y se ha seleccionado como método más adecuado un conjunto de estudios de caso que procuran obtener representaciones imparciales de hechos.

El enfoque del caso múltiple

El diseño y la puesta en práctica de este estudio de evaluación fue precedido por una amplia exploración para identificar quién utilizaría las conclusiones de la evaluación y con qué fines. Estas discusiones preliminares determinaron tanto el diseño como el proceso de análisis. En el IDRC (y yo diría que más en general), la experiencia en evaluaciones ha demostrado que, en muchos casos, los donantes y los directores de las investigaciones no han pensado a fondo en esta cuestión y a menudo tienen una idea muy imprecisa sobre cómo utilizarán los resultados. Como señala Patton (1997) en su obra fundamental sobre «evaluación centrada en la utilización», las posibilidades de uso aumentan muchísimo cuando los usuarios pasan por el proceso de especificar la naturaleza de sus necesidades e intereses al llevar a cabo el estudio de evaluación. La implicación activa con los investigadores, el personal del programa y los responsables del IDRC durante todo el estudio fue un sello distintivo de su ejecución.

El trabajo sobre el diseño del estudio comenzó en enero de 2001. En los primeros meses del año se llevaron a cabo una serie de entrevistas con el personal y una revisión inicial de la literatura. A esto siguió la elaboración de varios documentos sobre contexto y antecedentes. Al principio del estudio, se determinó que sería muy importante incluir proyectos más antiguos así como algunos que hubieran sido respaldados a lo largo de un período de tiempo relativamente largo.

Al inicio de la fase del diseño, el Centro se puso en contacto con la doctora Carol Weiss para que hiciera su aportación al estudio debido a su excepcional competencia en la materia. Los conocimientos externos se emparejaban con un equipo interno

de puesta en práctica que garantizaba tanto el rigor metodológico como la relevancia interna para el IDRC. Este compromiso de expertos es un rasgo común de los estudios de evaluación del IDRC. Los expertos se comprometen no a realizar el estudio completo sino a inspirar un diseño y un análisis basados en buena medida en el input procedente del personal y la dirección del Centro.

Debido al carácter variado del trabajo del Centro (que incluye respaldo a estudios sobre tecnologías de la información y la comunicación, gestión de recursos naturales y medioambientales, política social y económica, y política científica y tecnológica para la innovación) y al abanico de regiones en las que trabajamos (África, Asia, Latinoamérica, Oriente Medio y norte de África), el estudio se componía de diversos subestudios reunidos para crear una imagen colectiva de nuestros programas. Se usaron diversas metodologías. En la medida de lo posible, se recogieron, discutieron y analizaron datos en colaboración con los usuarios —investigadores, directivos y ejecutivos del IDRC. Se utilizaron varios métodos para garantizar la participación. Empezaron a aparecer resultados del estudio a finales de 2001, y así se siguió hasta la presentación del informe final, en 2007.

Futuros usuarios de la evaluación

En nuestro diseño original había dos usuarios primordiales del estudio (aunque el público se amplió considerablemente a medida que avanzaba la evaluación, algo puesto de manifiesto, entre otras cosas, por la cantidad de demandas de nuevas revelaciones que generaba). Y en vista de la importancia que dábamos en el Centro al uso de las conclusiones con eficacia, era esencial centrarse claramente en los usuarios. Necesitábamos conocer sus necesidades tal como las entendían ellos, para así poder diseñar y llevar a cabo la evaluación que las satisficiera.

Los primeros usuarios identificados eran los integrantes del personal del programa del IDRC, que tienen un mandato formal de realizar actividades investigadoras (proyectos y programas) con el objetivo de respaldar «la producción, divulgación y aplicación de resultados conducentes a políticas y tecnologías que mejoren la vida de las personas en los países en desarrollo». El estudio estaba

pensado para proporcionarles una profunda revisión de la experiencia del Centro, de la cual pudieran extraer las lecciones más útiles y pertinentes para sus fines.

Los segundos usuarios fundamentales eran los responsables del IDRC, y a través de ellos el Centro en su totalidad. Para el grupo de gestión, la evaluación abordaba dos necesidades colectivas: primero, procuraba un cuadro de cómo ya lo estábamos haciendo; y segundo, proporcionaba input para el borrador, entonces en marcha, del marco del programa estratégico del IDRC para los años 2005 a 2010.

La implicación continua de los usuarios en el diseño y el análisis fue crucial, y la metodología reflejó esta prioridad desde el principio. Miembros de ambos grupos de usuarios (personal del programa que respaldaba los proyectos, y directivos del Centro que daban instrucciones) estuvieron involucrados en la identificación de problemas amén de la identificación preliminar de casos, y siguieron estándolo hasta que se completó el estudio. El alcance y el grado de su interés reafirmó la inequívoca pertinencia del estudio y sus cuestiones en el seno del Centro.

Cuestiones clave

La evaluación estratégica se analizó en todos los niveles del personal del IDRC implicado en la elaboración del proyecto y el programa, incluido el de las oficinas regionales.³ Estas discusiones iniciales con empleados del Centro y las revisiones preliminares de la literatura, así como de documentos del Centro, apuntan a tres cuestiones que la evaluación estratégica podía abordar de manera provechosa:

- En la experiencia del IDRC, ¿qué constituye influencia en la política pública?
- ¿En qué grado y de qué manera han influido en la política pública las investigaciones respaldadas por el IDRC?

3. El Centro mantiene oficinas regionales en Singapur, Nueva Delhi, El Cairo, Nairobi, Dakar y Montevideo.

- ¿Qué factores y condiciones han facilitado o inhibido las posibilidades de los proyectos auspiciados por el IDRC de influir en la política pública?

Elementos del estudio

Para afrontar la diversidad de intereses y necesidades así como las complejidades de los vínculos entre política e investigación, esta evaluación estratégica aplicó varios métodos. La investigación exploratoria mediante estudios de caso se combinó con la elaboración deductiva de teorías —ajustadas continuamente para acomodarse una a otra (Burns, 1981). Dado el alcance limitado del trabajo realizado en este ámbito, era un enfoque generador, más que verificador, de hipótesis. La colaboración con los usuarios se extendió más allá de los confines estrictos de cada estudio, a fin de comprometerlos en la síntesis y la generación de hipótesis concernientes a las repercusiones del estudio en los programas y el Centro en su conjunto. Además, de vez en cuando se invitaba a las discusiones a socios del Centro. Esto reflejaba la atención —el «pensamiento sistémico»— en las relaciones (Maruyama, 1976) y en la equifinalidad, o logro de los mismos fines mediante múltiples vías diferentes (Katz & Kahn, 1969).

Se pusieron en marcha tres mecanismos críticos para apoyar la participación de los usuarios. Primero, se creó un reducido grupo asesor del IDRC para que trabajara con el equipo de evaluación durante todo el estudio. El grupo representaba usuarios clave de distintas partes del Centro y asesoraba sobre asuntos de diseño, investigación y uso (IDRC, 2003e). Segundo, se realizaron consultas a la oficina central del IDRC y a las oficinas regionales, y con su apoyo se llevaron a cabo actividades regionales. En ciertos informes de talleres se recogen outputs clave de estas consultas (IDRC, 2003a, b, c, d y f). Tercero, el equipo de diseño de la evaluación creó un espacio en la página de intranet de la Unidad de Evaluaciones para el envío de documentos y otras informaciones. La creación de la página fue anunciada en Echonet, nuestro boletín informativo interno. A medida que se disponía de materiales, éstos se incorporaban a la página. (La mayoría de los materiales del proyecto también se mandaban a la página pública de

internet de la Unidad de Evaluaciones: <http://www.idrc.ca/evaluation>.) Aunque el estudio se centraba expresamente en el aprendizaje para el Centro, se suponía que la puesta en práctica de la investigación y cualquier influencia política posterior también corría a cargo de nuestros socios, no sólo del IDRC. Por tanto, el estudio intentaba integrar las perspectivas y opiniones de los socios, lo que se consiguió tanto mediante entrevistas como con el compromiso de aquéllos en consultas sobre conclusiones a escala regional y en la sede de Ottawa.

El estudio se dividía en tres partes fundamentales: investigación sobre contexto y antecedentes, estudios de caso y outputs analíticos. Veamos cada uno por orden:

Investigación sobre contexto y antecedentes

Las entrevistas preliminares con el personal, junto a la revisión previa de documentación del IDRC, revelaron diversos modos de pensar sobre las conexiones entre investigación y política. Tal como experimentó el personal del programa del IDRC, en la práctica la «influencia política» puede incluir:

- Difusión de resultados de investigaciones entre los políticos, en formatos adecuados.
- Interacción entre investigadores y políticos durante el diseño de la investigación, la difusión, y/o el propio proceso investigador.
- Creación de relaciones entre investigadores y responsables de tomar decisiones, que duran más que el proyecto de investigación.
- Divulgación pública y debate sobre los resultados de la investigación.
- Uso de los resultados de las investigaciones por grupos sociales a fin de alentar o defender el cambio.
- Fortalecimiento de las organizaciones en lo concerniente a su capacidad para llevar a cabo estudios políticos.
- Consolidación de individuos clave dentro de una generación de investigadores, quienes en el futuro ocuparán pues-

tos que les permitirán poner en práctica o estimular el cambio político.

Algunos de estos vínculos también se mencionan en los estudios como factores o mecanismos que facilitan el uso de la investigación en la elaboración política. De hecho, en proyectos y programas respaldados por el IDRC se han creado varios mecanismos para fomentar estas prácticas, entre ellos la inclusión de funcionarios gubernamentales como investigadores o asesores de los equipos de investigación, y la especificación de las relaciones entre investigadores y políticos como criterio para aprobar el apoyo a los estudios.

Se emprendieron asimismo seis estudios para garantizar que teníamos un buen historial de los enfoques del Centro y experiencia previa en este ámbito.

Revisión de la literatura

Esta revisión de los principales trabajos que abordan el problema de la influencia de las investigaciones nos ayudó a definir cuestiones clave y, sobre una base progresiva, inspiró las preguntas utilizadas así como las metodologías para la recogida y el análisis de datos.

Documento Marco (Lindquist, 2001)

Evert Lindquist redactó un documento de contexto y antecedentes sobre marcos para examinar la influencia política. Este documento, que complementa la revisión de la literatura, se basaba en sus conocimientos como experto en la disciplina y en una serie de consultas con el personal del Centro. Proporcionaba asimismo un marco preliminar que fue verificado y modificado en las revisiones, los estudios de caso y las consultas. El marco define la influencia política en un amplio espectro, desde el incremento de capacidades políticas (es decir, fortalecimiento de la capacidad de los investigadores para abordar cuestiones políticas), hasta la ampliación de los horizontes políticos (creación de conocimiento y conciencia de los múltiples factores y actores del proceso político), pasando por la modificación de sistemas políticos con cambios reales en la política.

Revisión de los informes de conclusión de proyecto
(Edwards, 2001)

Los Informes de Conclusión de Proyecto (PCRs, Project Completion Reports) son completados por directivos de programa en proyectos del IDRC de más de 150.000 dólares. Los informes permiten comprender mejor los resultados y la gestión de los proyectos. Para este estudio, los IDRC fueron repasados de arriba abajo en busca de información relacionada con influencia política identificada por responsables del programa.

Revisión de programas (Gillespie, 2003)

Para crear una imagen clara de la prioridad dada a la influencia política, se llevó a cabo una revisión de los documentos de programación, incluyendo objetivos del programa y un informe de objetivos del proyecto, para todos los programas y proyectos del Centro, con el fin de identificar en cada caso la naturaleza de los objetivos relacionados con la política.

Revisión de evaluaciones (Adamo, 2003)

La Unidad de Evaluaciones mantiene un inventario de evaluaciones realizadas en todo el Centro. Se llevó a cabo una revisión de las 80 evaluaciones presentadas desde julio de 1999 hasta marzo de 2001 para identificar las que tenían el mandato de tratar la influencia política.

Influencia política e IDRC: un historial de intenciones
(Gonsalves y Baranyi, 2003)

Según la opinión general del Centro, en la primera época (décadas de 1970 y 1980) al IDRC y su personal les preocupaba ante todo la buena investigación y que la responsabilidad por el uso de ésta recayera en otra parte. El estudio examinó esta creencia explorando y registrando la progresión de las ideas sobre la importancia de la influencia política en la evolución del IDRC mediante una revisión de documentos (actas del consejo directivo e informes anuales, entre otras cosas) y entrevistas con empleados de alto nivel. La atención en procesos de decisión de la dirección complementaba la atención en intereses y necesidades del personal, de modo que ambas inspiraban los estudios de caso. Esta evaluación confirmó una

tendencia temprana del IDRC a «apoyar la buena investigación» —pero revelaba que había siempre algunos programas con un interés y una orientación hacia las repercusiones políticas de su estudio.

Estos estudios de contexto y antecedentes fueron ampliamente compartidos con el personal y la dirección del Centro para inspirar el desarrollo del estudio y relacionar los documentos con la comprensión tácita de cómo el Centro lleva a cabo su trabajo.

Estudios de caso: la investigación

Los estudios de caso son el núcleo de esta evaluación. Aquí se tratan tres cuestiones clave:

- Selección de un conjunto adecuado de casos.
- Realización de los estudios por analistas de los países donde se llevó a cabo la investigación.
- Análisis colectivo que implica a personal del programa y socios. Este último elemento fue decisivo para el éxito del estudio de evaluación dada su marcada orientación al uso.

Selección de casos

Como se ha señalado antes, se completaron 23 casos, que fueron identificados a través de un proceso consultivo con personal del Centro y entrevistas con antiguos directivos de alto nivel. Los criterios de selección se planteaban con la idea de reunir una buena muestra representativa de proyectos respaldados por el IDRC. Entre los criterios se contaban el alcance del tema, la singularidad, la equiparabilidad, el tipo de influencia, el tipo de organización que lleva a cabo la investigación, el tipo de organización que recibe la influencia, la duración de la relación del IDRC con los socios, la influencia intencionada versus involuntaria, y la diversidad de mecanismos de programación del IDRC. En reconocimiento por el hallazgo —en la literatura— de que la influencia política a menudo tarda mucho tiempo, el estudio buscaba deliberadamente algunos proyectos de investigación de larga duración y algunos que se hubieran emprendido más de 10 años antes del inicio de la evaluación.

En todos los casos, los proyectos seleccionados eran unos en los que había una pretensión de influencia que el personal que planteaba el caso podía identificar y articular claramente. La finalidad del estudio no era medir en general el grado de influencia en las investigaciones respaldadas por el IDRC, sino saber más sobre *cómo* se produce la influencia. En consecuencia, se consideró adecuada una selección intencional. Vale la pena señalar que no todos los estudios de caso fueron seleccionados antes del comienzo del trabajo. Al principio se identificó un subconjunto de 16 casos. A medida que la investigación iba siendo conocida en todo el Centro, el personal presentaba más ejemplos de proyectos presuntamente influyentes que, a su juicio, debían ser incluidos. Se hicieron nueve adiciones basadas en una combinación de mérito, difusión geográfica y cobertura del ámbito del asunto. Este proceso nos permitió incorporar algunos casos excelentes que habrían quedado excluidos si hubiéramos hecho la selección completa a partir de la muestra inicial.

Selección de asesores técnicos

En cada región se escogía a consultores para llevar a cabo los estudios de caso. Entre los criterios de selección se incluían los siguientes: *a)* experiencia en métodos cualitativos; *b)* experiencia en la esfera política; *c)* conocimientos de enfoques de aprendizaje participativo sobre la evaluación; *d)* capacidad para el análisis social/de género; *e)* capacidad para cambiar de sector de trabajo; *f)* buen conocimiento de la región del trabajo; y *g)* disponibilidad. Preferíamos consultores de los países donde tenían lugar los estudios. Esto no era posible en todos los casos; cuando no podía ser, se pedía a personal del Centro (principalmente de la Unidad de Evaluaciones) que asumiera la labor, lo cual casi siempre era posible. En total, se contrató a 21 consultores para que se encargaran de los 25 estudios emprendidos. De ellos, 12 (seis mujeres y seis hombres) eran del sur y nueve (cinco hombres y cuatro mujeres) del norte; de los nueve del norte, seis eran miembros del IDRC y tres eran consultores externos.

Análisis previo y preparación de estudios de caso

Antes de la puesta en práctica completa de los estudios de caso, se llevaron a cabo dos estudios previos. Basándose en la experiencia

de estos dos casos, los consultores del primer grupo de estudios fueron convocados a una sesión de orientación. Los consultores se reunían como grupo con el personal del Centro, que incluía empleados del programa, directivos del IDRC y el equipo de evaluaciones que trabajaba bajo la dirección de la Unidad de Evaluaciones. Carol Weiss, en su calidad de consejera metodológica y mentora del estudio, también participó dando instrucciones a los consultores. Aunque no todos pudieron tomar parte, se consideró que el taller había tenido muchísimo que ver en la conclusión satisfactoria de los estudios. El marco común de referencia y el lenguaje compartido que se desarrolló entre los evaluadores se tradujo en una uniformidad entre los estudios de caso, lo cual aumentó enormemente la equiparabilidad entre casos muy diferentes.

Contenido de los casos

Para los casos era importante exponer relatos detallados del proceso de influencia política. El estudio no pretendía crear una «lista de control» o un solo conjunto de lecciones sobre influencia política. El centro de atención estaba más bien en el desarrollo de densas narraciones de casos que explorasen no sólo la investigación concreta realizada sino también el contexto cambiante en el que se llevaba a cabo el trabajo, junto con los procesos que se desplegaban para conseguir influencia. Era la interacción entre el proyecto de investigación y estos otros factores lo que procuraba un menú de experiencias para uso de los responsables del programa en la planificación de trabajos futuros, y también de los directivos del IDRC en el nivel estratégico del establecimiento de las relaciones, las estrategias y las clases de investigación requeridas para influir en la política pública. Los estudios de caso se desarrollaban basándose en una guía común de entrevistas semiestructuradas que proporcionaban datos comparativos significativos. Partiendo de nuestras investigaciones sobre contexto y antecedentes y los estudios de caso de prueba, lo siguiente fueron los elementos comunes que orientaban las entrevistas y el desarrollo de los casos:

Perspectivas de los encargados de tomar decisiones

Las entrevistas con los responsables de tomar decisiones constituían un elemento importante de la investigación, aunque en ciertos contextos esto debe atenuarse con la disposición de dichos responsa-

bles a dar crédito a otros en las decisiones que se toman. Además, como indica Weiss,

Los individuos que tienen responsabilidades en la elaboración política no actúan solos ni aislados de lo que les rodea. Están condicionados por la disponibilidad de recursos, la constelación de intereses afectados, el posicionamiento de los partidarios y los adversarios.⁴

En la mayoría de los casos, la capacidad de cualquier encargado de tomar decisiones para extraer la influencia de un estudio en cualquier decisión o línea de pensamiento es escasa. Lo que suele ser más interesante es el alcance de su conocimiento sobre a quién preguntar si quiere saber algo, el grado recibido de confianza en la investigación, y su capacidad para usar datos y conocimientos en el proceso de la toma de decisiones.

Pertinencia a cuestiones del contexto cotidiano

Aunque la investigación es a menudo anticipadora y antecede a la demanda política, el contexto importa muchísimo en la utilización de las conclusiones en los procesos políticos. Un conocimiento del historial de la investigación, desde su entrada en la agenda hasta el momento de su influencia política, es un factor importante para comprender dicha influencia. Las cuestiones lleguen a ser pertinentes a través de diversas vías: el liderazgo, la crisis y la defensa de la idea son tres de las más comunes. Entender cómo las cuestiones han llegado a ser pertinentes es importante para comprender dónde y cómo la investigación desempeña un papel —si al influir en los encargados de las decisiones y los defensores de la idea, o al estar disponible de una manera oportuna para responder a una crisis.

Relaciones de los investigadores con las comunidades pertinentes

El estudio investigó las capacidades de los investigadores para mostrar sus conclusiones a los encargados de las decisiones y otras comunida-

4. Carol Weiss, discurso en el IDRC, marzo de 2003.

des pertinentes —grupos representantes de los afectados, grupos de interés público, coaliciones de defensores y ONG, etc. Esto se reflejaba, entre otras cosas, en destrezas de comunicación, en la confianza de otros grupos en la calidad de las investigaciones, o en la capacidad para relacionar los hallazgos con cuestiones de uso general.

Calidad de las investigaciones

En los estudios de caso del IDRC, indagamos si, y cómo, había habido alguna influencia en la política pública partiendo de una serie de actividades investigadoras que fueron consideradas de una calidad razonablemente alta por directivos del IDRC que conocían bien estos proyectos. No investigamos dicha calidad de forma independiente; ni tampoco nos encontramos, en el elevado número de entrevistas para los estudios de caso, con ninguna referencia que nos llevara a poner en duda la calidad del estudio. En cualquier caso, la calidad de la investigación es un elemento esencial.

Naturaleza de la influencia

El estudio partía de la perspectiva de que había tres tipos distintos de influencia:

- Cambio en la propia política (o la decisión de no cambiar).
- Reforzamiento de capacidades políticas (de investigadores o responsables de la elaboración política).
- Ampliación de horizontes políticos (facilitar la comprensión de la gama de factores que entran en juego en una decisión política más allá del a veces limitado ámbito de las investigaciones o las decisiones).

Cabría concebir aquí el «cambio de sistema» como otra categoría; en nuestros estudios de caso no apareció.

Evolución de la comunidad política

No hay una línea divisoria clara entre las comunidades política e investigadora, sino que más bien se solapan de forma significativa (y diferencial en diversos países). Así, para entender la influencia política es importante entender la evolución de la comunidad política en un contexto dado. Por ejemplo, en el desarrollo de las

políticas concernientes a las industrias pesqueras del sudeste de Asia, fue importante seguir las carreras profesionales de los primeros economistas cualificados de estas industrias, muchos de los cuales llegaron a ser directores de influyentes centros de investigación, y algunos, responsables de decisiones en sus países; y además todos mantuvieron un estrecho contacto entre sí a través de una red de intercambio de hallazgos, resultados y consecuencias de las decisiones políticas, etcétera.

Uso del material de los casos

El enfoque de este estudio atribuía una responsabilidad considerable a los futuros usuarios de las conclusiones para que ahondaran en los productos del estudio y tomaran parte en su análisis en cierta medida. La segunda dimensión del enfoque era que también se daba más responsabilidad al equipo de evaluación para que garantizara una divulgación adecuada y accesible de los diversos productos.

Los hallazgos principales relativos al contexto y al proceso ya han sido utilizados en el IDRC para examinar propuestas de investigación sobre proyectos concebidos para influir en la política. Además, en muchas áreas de programas del IDRC la metodología y el marco constituyen actualmente los cimientos de las evaluaciones de los proyectos. Desde entonces, los conceptos fundamentales demostrados en la evaluación han llegado a ser centrales en las discusiones de los equipos de programas del IDRC sobre valoraciones de proyectos y planes de trabajo anuales.

Outputs analíticos

Para analizar el material de los casos, se inició un proceso de tres fases. Primero, se organizó una serie de talleres regionales para revisar los estudios de caso y obtener respuestas del personal del Centro y de socios en la investigación. A continuación, se analizaron los informes detallados de estos talleres para identificar cuestiones significativas en el conjunto de las regiones. Por último, se volvieron a analizar los casos en torno a estas cuestiones fundamentales especificadas.

Talleres regionales de análisis

Mediante el uso de diversos métodos, los talleres regionales estaban estructurados en torno a:

- La revisión de los propios casos.
- El análisis del papel y la posición del IDRC en la investigación y el proceso de influencia política.
- La discusión sobre la tipología de influencias políticas creada para el estudio y la posición de los casos dentro de esta tipología.
- El examen de los resultados de los proyectos de investigación, basado en un análisis de los casos en sus contextos, motivaciones y capacidades.
- Discusiones en grupos pequeños sobre identificación de inhibidores y colaboradores en la influencia política.

Estos talleres se tradujeron en un importante análisis preliminar de los hallazgos y proporcionaron ideas al equipo revisor sobre aspectos clave para el análisis cruzado de casos completo.

Tras la conclusión de los estudios de caso, y el desarrollo de un análisis regional, se acometió un análisis cruzado de casos.

Análisis cruzado de casos

A fin de identificar primero categorías para el análisis cruzado de casos, el equipo Harvard-IDRC examinó informes detallados de talleres del análisis preliminar y halló las cuestiones comunes clave que recorren las discusiones. Estas cuestiones constituían la base del análisis final (Weiss et al., 2004). Sobre una base continuada, a medida que avanzaban los estudios de evaluación, se presentaban y discutían los hallazgos en una serie de talleres con algunos de los responsables regionales del Centro, con socios y con otras organizaciones dedicadas a tareas similares, especialmente el Instituto del Reino Unido para el Desarrollo en el Exterior. Este enfoque reiterativo del análisis reforzó su pertinencia para el Centro y consolidó el uso de los datos.

Algunos comentarios sobre la puesta en práctica de este diseño

Poner en práctica un estudio de 25 casos distintos planteó considerables desafíos, que se vieron agravados por el hecho de centrar la

atención en el uso de los resultados. Esto suponía la implicación⁵ activa de los usuarios clave en todas las fases del estudio. Surgieron seis asuntos esenciales para la experiencia:

Selección de casos

A fin de que el estudio tuviera sentido para la gran variedad de protagonistas en el Centro, era básico que los casos representaran de alguna manera sus intereses fundamentales. Lograr esto significaba asegurar la implicación del personal en la selección de casos, garantizando la cobertura en todo el abanico de problemas del desarrollo en torno al cual respaldamos investigaciones y en las regiones en las que actuamos. Esto requirió varias repeticiones y un diseño flexible que permitiera el inicio de algún trabajo mientras aún se estaba procediendo a la selección. Como indicamos al principio del capítulo, se identificó un primer conjunto de dieciséis casos. Las discusiones sobre el estudio en todo el Centro elevaron el grado de interés en él y plantearon casos adicionales de empleados que no habían hecho sugerencias en la primera ronda de consultas. Además de elegir casos que parecían poner de manifiesto cierta clase de influencia política (basada en una serie de preguntas de los autores), también debíamos garantizar la cobertura. Este malabarismo suponía dejar fuera algunos casos potencialmente buenos. Dado que los estudios de caso indagarían sobre la influencia política, teníamos que tomar decisiones basadas en las afirmaciones de nuestros informantes con limitados datos reales sobre cómo se revelaban los hechos en el caso. El proceso de selección de casos sacaba provecho de su dirección, mientras en el seno del Centro seguían organizándose los principales talleres y consultas sobre diseño del estudio,

5. Aquí utilizo «implicación» y no «participación». El término «participación» ha llegado a usarse en exceso, a menudo a abusarse de él, con lo que ha tendido a significar cualquier caso en el que se ha consultado a alguien ajeno al equipo central para recabar su opinión. Como señaló Eric Trist en el prefacio de su obra en tres volúmenes (Trist, edicotr, 1990), «se ha escogido 'implicación' (que refleja el uso existencialista francés) como la mejor palabra que representa el proceso en virtud del cual los científicos sociales se esfuerzan activamente por relacionarse de manera pertinente y coherente con la sociedad». Por tanto, la implicación supone un compromiso y una relación activa con los datos y su análisis en un contexto social dado.

creación de un marco y revisión de la literatura. La implicación del personal en estos otros ejercicios incrementaba el nivel de conocimiento de lo que estábamos intentando conseguir —y aumentaba nuestro conocimiento, como equipo del estudio, de lo que los empleados del Centro necesitaban saber en su apoyo a las investigaciones para alcanzar influencia política.

Identificación de evaluadores

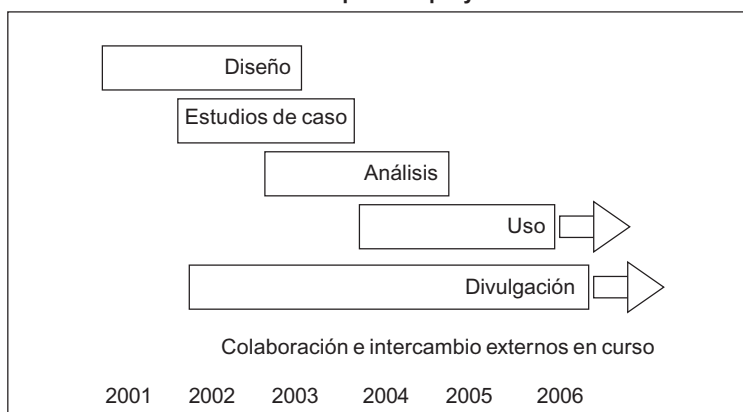
Buscamos evaluadores de la región del caso. Teníamos el presentimiento de que el contexto desempeñaba un papel clave, por lo que considerábamos importante que los evaluadores, en la medida de lo posible, se empararan del contexto y como consecuencia de ello pudieran analizarlo con mayor profundidad. Logramos seleccionar en el sur a algo más de la mitad de los evaluadores. Además de la ubicación, estábamos buscando un conjunto de habilidades específicas: experiencia en métodos cualitativos, experiencia en evaluación, buen conocimiento de la región, capacidad para cambiar de sector de trabajo, destrezas para entrevistar.

Coordinación/Sincronización

Dada la importancia de la equiparabilidad entre casos, era importante que los estudios se llevaran a cabo de forma más o menos simultánea. Por tanto, la disponibilidad de los consultores era un elemento clave. Con un plazo suficiente, fuimos capaces de garantizar los servicios de nuestras primeras opciones.

Un segundo aspecto de la sincronización relacionado con este estudio es que, siendo un diseño emergente, había una notable coincidencia parcial entre los elementos principales del estudio. Como indica más adelante el gráfico de sucesos en el tiempo, el diseño del estudio continuó hasta que los estudios de caso estuvieron prácticamente terminados y bien adentrados en la fase analítica. El uso de las conclusiones comenzó mucho antes de que el análisis hubiera concluido; y las actividades de divulgación empezaron durante la fase de diseño y prosiguieron hasta mucho después de la conclusión del análisis. En un estudio orientado al uso, la atención al análisis y al solapamiento en ciertas fases era inevitable. Este enfoque sin duda contribuyó al éxito del estudio. No debe subestimarse el esfuerzo necesario para mantener el equilibrio entre la capacidad de respuesta y el foco de atención.

Gráfico temporal de proyectos



Coherencia

Algunos casos de regiones y sectores tan variados plantean un problema de equiparabilidad. Para garantizar cierto grado de ésta:

- elaboramos una guía común, semiestructurada, de entrevistas que se utilizó en todos los casos;
- reunimos a los consultores para que revisaran la guía y su finalidad;
- brindamos oportunidades para que los consultores hablaran de sus casos mientras llevaban a cabo la investigación;
- solicitamos copias de todos los datos para poder revisarlos si nos encontrábamos con problemas significativos de comparación en el análisis cruzado de casos; y
- tomamos parte en diálogos progresivos con los autores de los estudios de caso.

Cada uno de estos elementos desempeñó un papel importante en la creación de un conjunto de casos que nos dio una equiparabilidad de datos suficiente para llevar a cabo análisis cruzado de casos.

Análisis

El diseño de este estudio se basa en el enfoque que surge del propio estudio. Es decir, cada fase del estudio fue examinada y establecida partiendo de las conclusiones de la fase anterior. Este diseño emergente fue muy eficaz en lo relativo al compromiso de nuestros socios clave en el estudio, en particular directivos y personal de programas del IDRC aunque también socios del Centro. Mantuvimos este compromiso a través del análisis implicando activamente a nuestros socios en la determinación de cuestiones clave para el análisis. Nuestros 23 casos sumaban casi 3.000 páginas de texto que podían ser analizadas con respecto a una gran variedad de factores. A fin de entresacar lo más importante para el Centro y sus investigadores, organizamos una serie de cuatro talleres con subconjuntos de los casos. Un taller en cada región (África, Asia y Latinoamérica) reunió a personal del programa, gestores e investigadores de la zona para que examinaran los hallazgos. Un cuarto taller en Ottawa trabajó con una muestra representativa de casos de todas las regiones. En todas las circunstancias llevamos a los evaluadores a los talleres así como a poner de relieve conclusiones clave. Cada taller estaba minuciosamente documentado, incluyendo un taller final del comité asesor (IDRC, Unidad de Evaluaciones, 2003a, b, c, d y e). Después, se analizaban los informes de este análisis preliminar para identificar temas transversales clave. Esto desembocó en una serie notablemente coherente de cuestiones salidas de los talleres regionales. Estas cuestiones fundamentales orientaron el análisis final del equipo de investigación.

Implicación

Como señalamos antes en este capítulo, la implicación de nuestros socios clave fue crítica para el éxito del estudio. La implicación se mantuvo por medio de una atención constante a los asuntos e intereses de los socios y y del intento de vincular los hallazgos a sus problemas. Como indicó Patton en su descripción del uso centrado en la evaluación, «los evaluadores han de facilitar el proceso evaluador y diseñar cualquier evaluación teniendo muy en cuenta que el modo en que se hace todo, *de principio a fin*, afectará al uso»⁶ (énfasis en el original).

6. Lista de Control para Evaluación Centrada en la Utilización, Michael Q. Patton, enero de 2002, <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/ufe.pdf>.

Por último, aunque 23 estudios de caso es un número relativamente pequeño, la profundidad de la recogida de datos en cada caso y la variedad de campos de investigación y de regiones dieron al estudio una riqueza que le ha permitido servir de herramienta para el desarrollo de un marco común acorde con los fines de la labor del Centro. En la actualidad, está sirviendo de base para diseñar nuevas evaluaciones de proyectos de investigación que pretendan influir en la política. Las conclusiones de estos estudios deberían ayudar a inspirar y enriquecer el marco cuando éste se aplica a investigaciones respaldadas por el IDRC.

Conclusiones

Tal como ha señalado Carol Weiss, estos estudios de caso no se han concentrado sólo en el efecto de las investigaciones sobre individuos con responsabilidad de tomar decisiones, sino que «han empezado a tomar el *sistema* de elaboración política como su tienda de campaña» (Weiss, 2003: 5). Esto tiene considerables repercusiones en la evaluación de la influencia de la investigación en la política. Ya no es cuestión de ver cómo resultan influidos los individuos sino de cómo evolucionan los sistemas, cómo son influidos los sistemas. El contexto importa. Esto nos lleva de nuevo a los aspectos planteados al principio de este análisis metodológico: las complejidades de la atribución, el impacto y el momento a la hora de evaluar la influencia política de un proyecto de investigación. El uso del contexto multiplicará las variables en la atribución de influencia identificable a un conjunto concreto de investigaciones. Incrementará asimismo las dificultades para reivindicar impacto. Y pondrá en juego cambios, a lo largo del tiempo, en lo que podían haber sido los efectos (positivos o negativos) de la investigación. La aplicación de un enfoque evaluador orientado al uso, que compromete a los usuarios-profesionales durante todo el estudio de evaluación, reduce el riesgo de irrelevancia del estudio y amplía las oportunidades de los usuarios para tomar parte en la definición de las áreas de evaluación y las modalidades de análisis. Es innegable que implicar a los usuarios complica la vida al equipo evaluador, no sólo en la prolongación del tiempo requerido sino también en el mantenimiento de la integridad metodológica. Pero estos costes

son ampliamente reembolsados. La evaluación no debe hacerse por su propio bien. Implicar a los usuarios de la evaluación desde el principio puede aumentar espectacularmente las posibilidades de pertinencia e influencia, dos de los objetivos más importantes en toda evaluación.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

II. CAMBIOS PRÁCTICOS: NOTA SOBRE EL USO DE LA EVALUACIÓN PARA EL CAMBIO ORGANIZATIVO

Introducción

Los estudios de evaluación tienen éxito al afectar a una de dos categorías de uso organizativo —y a veces a las dos a la vez. En la primera, se adoptan conclusiones para efectuar cambios en proyectos o programas basados en lo que revele la evaluación; no sorprende que reciban el nombre de «usos de hallazgos». En la segunda categoría, los cambios se producen en conductas y actitudes de la propia organización como consecuencia de la participación en el proceso de evaluación. Estos «usos de procesos» (Patton, 1997) a menudo son bastante variados, y pueden equivaler a cambios significativos y duraderos en la cultura y el desempeño organizativos. Patton (2007) define seis posibles resultados de procesos: 1) incremento del conocimiento del programa; 2) refuerzo de la intervención del programa; 3) aumento del compromiso y facilitación del aprendizaje; 4) desarrollo programático y organizativo; 5) transmisión de pensamiento evaluador a la cultura de la organización; y 6) efectos de instrumentación (lo que se mide se hace). El IDRC ha experimentado algunos de estos usos de procesos como consecuencia de nuestra evaluación de investigación-para-la-política, experiencia que acaso otros consideren de utilidad.

Los usos de procesos se definen simplemente como «cambios en actitudes, ideas y conductas resultantes de la participación en una evaluación» (Patton, 2007). Esto significa una interacción entre evaluación y desarrollo organizativo, y refleja una evolución en el modo en que organizaciones tanto públicas como privadas han

emprendido y aplicado las evaluaciones. En cuanto la evaluación empezó a ser entendida como un mecanismo no sólo de responsabilidad sino también de aprendizaje institucional, empezó a emerger la utilidad de la evaluación para el cambio organizativo y el desarrollo. Los orígenes de la evaluación con respecto a la responsabilidad permitieron a las organizaciones mostrar que lo que estaban haciendo era bueno (o no) y que lo estaban haciendo bien (o no). Con la adición de la dimensión del aprendizaje, el cambio organizativo fue introducido más directamente en el mandato de la evaluación. En vez de limitarse a demostrar avances en el trabajo de la organización, ahora la evaluación trata de influir en este proceso y definir su dirección. En cierta medida, esto fue una maduración natural de la práctica evaluadora. Y tuvo repercusiones importantes:

- Significó que nosotros, como evaluadores, teníamos que pensar más en entendernos con los interesados, recabando opiniones alternativas.
- Significó que comenzábamos a pensar más en *cómo* evaluamos.
- Planteó la posibilidad de que la gente no necesita ser amenazada por la evaluación, que ésta puede servir para satisfacer realmente sus necesidades, que no tiene por qué ser el procedimiento siniestro utilizado para reducir su financiación o cancelar su programa —y que bajo las circunstancias adecuadas la gente puede participar en el diseño y la dirección de la evaluación y en el uso de las conclusiones.
- También significó que los evaluadores han de llegar a ser más abiertos y transparentes con respecto a la finalidad de la evaluación; cuando mejor se cumplen los objetivos de aprendizaje y responsabilidad es cuando los implicados comprenden la finalidad.

Este enfoque —de usos de procesos— de la evaluación no se libra de la controversia, tanto en las organizaciones como en el seno de la comunidad evaluadora. Desdibuja los límites tradicionales de la evaluación y cambia la misión de ésta, que pasa de la provisión de datos, información y conocimiento a una participación directa en el uso de dicho conocimiento. Cuando están en juego los usos de procesos, los propios evaluadores asumen nuevas responsabilidades no

sólo en la dirección de una evaluación sino en el uso de éstas por la organización. La evaluación se convierte en una función gestora. Y cuando una evaluación determina valor, inevitablemente plantea cuestiones potentes y polémicas sobre normas y cualidades organizativas. Es comprensible algo de resistencia a estos usos de proceso: estaba escrito que sucedería por parte de quienes sostienen que la evaluación debe ceñirse a sus límites tradicionales de valoración sistemática de fines y medios programáticos, y no dedicarse al asunto de ayudar a la gente a cambiar.

Usos de proceso en la práctica

Tal como se cuenta en el apéndice I, la evaluación descrita en este volumen implicó al personal y la dirección del IDRC desde el principio. Resumiendo, fue diseñada y llevada a cabo con objetivos de usos de procesos; pretendía esclarecer la dinámica de las investigaciones del desarrollo para influir en la política pública, con la finalidad de inspirar la planificación organizativa, la programación y la actuación del IDRC. Y este objetivo se ha logrado en una medida mayor de la que esperábamos cuando en 2001 empezó a tomar forma la evaluación.

Esta evaluación tenía para el IDRC algo de cambio procedimental. Aunque se basaba en nuestra experiencia en varios estudios anteriores, el estudio abrió nuevos caminos tanto en los métodos como en el impacto organizativo. Para ver la innovación en el diseño y la ejecución, veamos el saber convencional que por lo general ha determinado las evaluaciones. Tradicionalmente, se suponía que una evaluación:

- se hacía con rapidez,
- estaba enfocada y seleccionada con precisión,
- se comprendía con facilidad,
- y se presentaba en un informe conciso.

El estudio incumplió cada una de estas reglas, de forma a veces deliberada, a veces accidental. A lo largo de sus seis años de vida dio muchas vueltas. Está contenido en unas 4.000 páginas de estudios de contexto y antecedentes, estudios de caso, análisis suma-

rios, presentaciones, artículos y capítulos de libros así como en informes de talleres. Así pues, el centro de atención era amplio y el output expansivo. La influencia política de las investigaciones —el tema de la evaluación— es en sí misma una diana móvil, no fácilmente verificada con certeza, y no fácilmente condensada en una serie simple de consejos preceptivos. En lugar de sencillez, velocidad y atención profunda en el tema, este estudio presenta múltiples dimensiones, paciencia vigilante y modificación continua a cargo de un equipo evaluador en estrecha colaboración con el personal y la dirección del IDRC, ayudado por entidades forasteras amigas.

Una regla que el estudio no infringió fue la del *uso*. En el Centro se consideraba muy importante que aumentáramos nuestro apoyo a proyectos que estaban intentando influir políticamente para lograr un mayor desarrollo. También fue una suerte que el conjunto del IDRC comprendiera la complejidad de la influencia política y reconociera la imperante falta de conocimientos prácticos sobre cómo realizar investigaciones para lograr dicha influencia. *El organismo y sus rectores querían aprender*. Esto procuró el espacio para que se produjera el aprendizaje.

Hay que reconocer que en el IDRC ya circulaban cuestiones relativas a la investigación y la influencia política mucho antes de que emprendiéramos este estudio. Se insinúa en la Resolución del IDRC de 1970, en la que el primer Objetivo del Centro es:

Initiar, estimular, respaldar y llevar a cabo investigaciones sobre los problemas del mundo en desarrollo y sobre los medios para aplicar y adaptar conocimientos científicos, técnicos y otros al progreso económico y social de estas regiones...¹

La cuestión central ha sido identificada en el Plan Estratégico 2000-2005 del Centro (IDRC, 2000), que declara que el Centro promoverá y respaldará la producción, divulgación y aplicación de resultados de investigaciones conducentes a políticas y tecnologías que mejoren la vida de las personas en los países en desarrollo.

1. Gobierno de Canadá, 1970. Resolución del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Ottawa: Gobierno de Canadá.

Queríamos considerar la perspectiva política de una manera más sistemática, sobre todo porque en este terreno se ha hecho poco. Así pues, comenzamos a hablar con personas de nuestros diversos programas sobre el trabajo político que estábamos haciendo. Las consultas exhaustivas fueron un necesario elemento concomitante de la amplia diversidad de los programas del Centro: gestión de recursos naturales y medioambientales, estudios sociales y económicos, tecnologías de información y comunicación para el desarrollo, y estudios políticos sobre ciencia y tecnología. Además, estos programas funcionan de manera bastante distinta. Tienen agendas y campos de estudio muy diferentes y trabajan con grupos diversos de investigadores, que abarcan desde la esfera agrícola hasta las finanzas globales. Como consecuencia de ello, el Centro albergaba muchas opiniones distintas sobre la importancia de la influencia política en las investigaciones que respaldaba; unos insistían en que «no trabajamos en la esfera política» mientras otros centraban su atención sobre todo en el cambio político. También recibimos muchas opiniones sobre lo que constituía buena investigación para influir en la política —en alguna ocasión incluso nos ofrecieron una serie de normas acerca de lo que hay que hacer si se quiere ejercer influencia mediante la investigación. Lo que enseguida quedó claro fue que en el Centro no había un conocimiento común y compartido de lo que se entendía por influencia política. Y en muchos casos había una interpretación relativamente simplista sobre cómo la política podía resultar influida por la investigación. Así pues, ya al principio descubrimos que evaluar el grado de influencia política requeriría que primero abordáramos tres cuestiones fundamentales en nuestras discusiones con el personal y los directivos del IDRC: ¿Qué entendemos por influencia política? ¿Cómo han influido en la política pública las investigaciones respaldadas por el IDRC? ¿Qué factores facilitan o inhiben la influencia política?

Estas preguntas esenciales guiaron nuestro estudio con arreglo a lo descrito en el apéndice I. En el núcleo de nuestra metodología estaba el compromiso con el personal de campo, gestores de programas y ejecutivos de alto rango del IDRC. Fue este compromiso —un diálogo más o menos continuo con talleres periódicos intercalados— lo que distinguía a esta evaluación como ejercicio de usos de procesos. Concretamente en los talleres (y en los detallados in-

formes que resultaron de ellos) vimos tres hechos cruciales pertenecientes a los usos de procesos. Primero, diversos empleados hablaban sobre ideas que les ayudarían casi inmediatamente en su trabajo cotidiano. (Una directiva de programa, por ejemplo, en uno de los primeros talleres de Montevideo observó que los casos y la discusión afectarían al modo en que ella examinaba las propuestas de proyecto de aquella semana, pues ahora contaba con un modo nuevo y más claro de pensar sobre sus componentes en cuanto a la influencia política.) Segundo, estábamos armando una imagen coherente de lo que la gente consideraba importante a partir de muchas experiencias y cuestiones puestas de relieve en los casos. Y tercero, el personal del Centro hablaba con los grupos de los programas sobre qué estábamos haciendo y cómo. Esto no era algo habitual en esta fase de la historia del Centro, de modo que desempeñó una función importante en la creación de una perspectiva, en el conjunto del IDRC, sobre las investigaciones dirigidas a la política. Diversos empleados del programa destacaron esta innovación como una ventaja temprana de los talleres.

La decisión de incorporar conocimientos técnicos del campo político fue confirmada mediante la implicación de Carol Weiss en el diseño y el análisis de las conclusiones. Junto con Weiss y dos de sus estudiantes de Harvard, analizamos los informes de los talleres para determinar cuáles eran los asuntos más importantes para el personal y los socios del IDRC. Esto nos condujo a hallazgos en tres apartados:

- Lo que hacemos (incluyendo el modo en que asignamos presupuestos y definimos nuestro papel como soportes de la investigación).
- Dónde lo hacemos (ideando una tipología de contextos políticos en los que se llevan a cabo las investigaciones).
- Cómo trabajamos (incluyendo las consecuencias de la cooperación en redes y sociedades, la comunicación, la importancia del tiempo y la coordinación, y el género en el proceso político).

Weiss y sus colegas hicieron el análisis principal basándose en estas cuestiones (Weiss et al., 2004). Tal como señala ella en el pró-

logo de este libro, el análisis que realizaron fue formativo. Partiendo de este análisis creamos un conjunto de presentaciones de varios tipos para varios públicos. Hemos organizado talleres internos y nos hemos dirigido a públicos de Canadá y de todo el mundo. Todo esto ha ayudado a perfeccionar las cuestiones y las presentaciones y, muy importante, a que el Centro adoptara este análisis como propio. Y tiene mucho que ver con el modo en que el Centro habla de influencia política en nuestros programas. Seguimos manteniendo una página web con los materiales del proyecto, que también se han reunido en un CD.

En resumen, desde 2001 pueden atribuirse cambios organizativos identificables, en cinco categorías separadas, a usos de procesos de esta evaluación:

1. Lenguaje común

- a. El personal y la dirección del IDRC reconocen méritos de los estudios de caso y usan esos conocimientos en su labor de diseño de proyectos.
- b. Creación de un lenguaje común en el Centro.

2. Influencia política como tema de informes del centro

- a. Atención en la influencia política en las discusiones del Centro (por ejemplo, durante los Foros internos Anuales de Aprendizaje del IDRC).
- b. Utilización de la influencia política como tema en los informes del Centro (por ejemplo, en informes de directores de áreas de programas).
- c. Cambio de orientación en las discusiones del Centro —desde «no ejercemos influencia política» a «¿cómo hacemos esto?».

3. Uso de conclusiones para la revisión de proyectos

- a. Uso de conclusiones de evaluación para definir revisiones de proyectos antes de su aprobación y para enmarcar debates sobre los proyectos.

4. Uso de materiales de evaluación por participantes en los proyectos y por el conjunto del centro

- a. Uso de la influencia política como criterio del éxito del IDRC.

- b. Uso de los materiales de evaluación por los proyectos implicados.
- c. Uso continuado de los materiales de estudio de la evaluación en comunicaciones con el Centro.
- d. Uso de los materiales de evaluación en intercambios con otros organismos, compartiendo los conocimientos del Centro en este ámbito.

5. Usos fuera del IDRC

Aquí el énfasis primordial se pone en los usos de procesos internos del estudio. No obstante, hasta ahora sabemos de varias aplicaciones externas de la evaluación, incluido el uso de los materiales por un profesor de la Universidad del Estado de Michigan en sus clases, y como materiales didácticos por parte de investigadores africanos en la esfera de la seguridad alimentaria y la política alimentaria. Estos usos sirven para reforzar las asociaciones internacionales del IDRC y ampliar su alcance en el respaldo a las investigaciones para el desarrollo.

Aprendizaje del uso

He descrito un cambio en el Centro sobre cómo concibe éste la relación entre la investigación que respalda y los cambios en la política pública. El IDRC ha cambiado el modo en que piensa en la influencia política, el modo en que discute internamente sobre investigación-para-la-política, y en el modo en que financia estudios con el objetivo de ejercer influencia política.

Sin embargo, ¿por qué este estudio de evaluación se tradujo en usos de procesos tan significativos? ¿Por qué contribuyó a un cambio organizativo considerable y duradero? Destacan cuatro rasgos fundamentales:

Queríamos que se produjeran los usos de procesos

Éste no es caso de todas las evaluaciones. A veces estamos buscando resultados más simples. Así que es importante otra vez ser claro: las intenciones tienen efecto. Aquí sabíamos que las cuestiones relativas a la investigación-para-la-política eran importantes y confusas, y que exigían respuestas.

¡Preguntamos a los usuarios!

Y les preguntamos otra vez, y otra, y permanecemos cerca de ellos durante todo el estudio. Pero no sólo preguntamos. Mientras preguntábamos también dábamos. De modo que se desarrolló la percepción crítica del valor añadido. Si los usuarios no hubieran creído que estaban siendo recompensados por su participación, no habrían continuado. Esta sensación de «obtener algo a cambio» funcionó desde los primeros talleres.

Todos querían conocer el relato de la evaluación

La investigación-para-la-política era una cuestión transversal del Centro. No un estudio sobre una sola decisión de programación o una sola área de programas; sus repercusiones afectaban a todos. El personal y la dirección participaron en el estudio y absorbieron sus resultados con frecuencia durante toda la evaluación.

Tratamos la realidad con respeto y no simplificamos en exceso

No intentábamos encontrar soluciones mágicas e infalibles para los problemas. Desde el principio reconocimos que era un asunto complejo y como tal lo tratamos. Como dice Erich Jantsch (1980: 267), «la realidad es compleja... y, por tanto, una mayor complejidad (que no es lo mismo que más complicaciones) significa una actitud más realista...». En consecuencia, la evaluación debe tratar la realidad con deferencia, trabajar para tener en cuenta la complejidad sin hacer afirmaciones falsas para anularla. Algunos atributos más, aun no siendo quizá esenciales, sin duda ayudaron a potenciar los usos de procesos de esta evaluación.

La coordinación fue correcta

Una buena coordinación requiere atención vigilante, aunque esto quizá es algo que sólo se puede confirmar después de transcurrido cierto tiempo. En cualquier caso, aquí la coordinación fue cada vez más ventajosa a medida que los primeros resultados estimulaban nuevos avances. Puede que la coordinación comience de forma prometedora, pero que no esté sincronizada con los ritmos de los asuntos o de la propia organización. Es aconsejable escuchar estos ritmos con atención, durante todo el período de la evaluación, para potenciar al máximo las posibilidades de tener buenos efectos.

Las conclusiones eran evidentes y relevantes para los destinatarios finales

La relevancia aparecía con creciente frecuencia a medida que la evaluación avanzaba. Incluso en áreas de programas en que, según los gestores, la influencia política no era una cuestión importante, los participantes en el proyecto veían y acogían bien la relevancia en las conclusiones de las evaluaciones. Los investigadores locales que intentaban influir en la política estaban siendo obstaculizados en el proceso político —y se mostraban impacientes por recibir orientaciones que les permitieran superar los impedimentos.

Había públicos externos interesados e interesantes

Nunca subestimamos el poder de legitimación de colegas respetados para ayudarnos a crear cambio. No intentamos aislar nuestro trabajo de otros estudios, sino que, por el contrario, incorporamos los esfuerzos de otros y recalcamos su valor.

Lo pasamos bien con el estudio

El equipo de evaluación jugó con los datos, y organizó encuentros sociales así como en la oficina para analizar los hallazgos. Fue un placer trabajar en el proyecto —y este placer fue, a juicio de muchos participantes, un elemento decisivo del aprendizaje.

¿A alguien más debería importarle?

El simple hecho de que hayamos aprendido algo en este estudio no significa que vaya a ser de utilidad para cualquiera. De todos modos, creo que nuestra evaluación y sus efectos ilustran lo que Patton (2002) denomina «lecciones de alta calidad», es decir, lecciones que podrían importar a otros.

Así pues, ¿a quién podría interesarle este estudio? Quizá lo importante aquí es el vínculo entre los usos de hallazgos y los usos de procesos, la distinción esbozada al principio. En cuanto a los usos de hallazgos/conclusiones —aplicación de conclusiones a proyectos y programas futuros—, los resultados son importantes más allá de los 23 casos analizados y del IDRC. Son lecciones de alta calidad en el sentido de que:

- Se centran en un asunto de interés para muchos investigadores.
- Proporcionan varios ejemplos sugestivos de cómo se producía o no la influencia política.
- Exponen los datos con claridad, tanto en los casos como en el análisis.
- Se ocupan de distintos tipos de investigaciones en países en desarrollo.
- Se desarrollan con una metodología sólida.
- Muestran coherencia entre regiones y ámbitos de la investigación.

En la dimensión de los usos de procesos —la influencia de la evaluación en el cambio organizativo— son de aplicación los mismos criterios. Dado que las cuestiones abordadas eran oportunas y se trataban de maneras que correspondieran a las preocupaciones, políticas y estrategias de la organización, las posibilidades de los usos de procesos aumentaron de forma considerable. Esta relación entre usos de conclusiones y usos de procesos es crítica. Aunque es concebible tener usos de procesos sin usos de conclusiones y viceversa, ambos resultan espectacularmente fortalecidos cuando hay sinergia entre ellos. Si el asunto es muy pertinente y en términos generales se considera que el tratamiento de la evaluación es adecuado, seguramente habrá más compromiso de los miembros de la organización, y, como consecuencia de ello, probablemente más usos de procesos.

He mencionado la literatura sólo ligeramente, y la teoría aún menos, y he preferido centrarme en la experiencia de esta evaluación concreta. Sin embargo, no es inhabitual que la teoría surja de la práctica —no de un caso individual, sino de experiencias múltiples que se superponen parcialmente y exhiben patrones coherentes. Éste es uno de esos casos que conozco bien. Confirma lo que algunos, entre ellos Preskill y Patton, han observado sobre el uso de la evaluación en el cambio organizativo. Y creo que revela un crecimiento en la evaluación que está surgiendo en este campo de manera cada vez más valiosa y destacada.

Llegamos a estos resultados a través de la práctica, no de la teoría. No obstante, tienen repercusiones teóricas —y construir ahora una teoría más fuerte podría muy bien ayudar a fortalecer la práctica futura. Se cita a menudo esta frase de Kurt Lewin: «No hay nada más práctico que una buena teoría».

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

CUARTA PARTE
APÉNDICES

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

I. ACRÓNIMOS

AFSSRN	Red de Investigadores de las Ciencias Sociales en las Industrias Pesqueras Asiáticas.
CBMS	Sistema de Control de la pobreza Basado en la Comunidad.
CGE	Modelo de Equilibrio General Computable.
CREA	Centre de Recherche en Économie Appliquée (Centro de investigación en economía aplicada).
ECAPAPA	Programa de África oriental y central para el Análisis de las Políticas agrícolas.
EMDU	Desarrollo de la Gestión Medioambiental en Ucrania
G-24	Grupo de los 24.
G-24 TSS	Servicio de Apoyo Técnico del Grupo de los 24.
ICT	Tecnologías de la información y la comunicación.
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo.
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
LATN	Red Latinoamericana de Política Comercial.
MIMAP	Microimpactos de las Políticas de Ajuste y Macroeconómicas.
NGO	Organización no Gubernamental.
PCR	Informe de Conclusión de Proyecto.
PRSP	Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza.
SRISTI	Sociedad de Investigación e Iniciativas sobre Tecnologías Sostenibles e instituciones.

TEHIP	Proyecto de Intervenciones Sanitarias Esenciales en Tanzania.
VEEM	Gestión Económica y Medioambiental de Vietnam.
VISD	Desarrollo Económico Sostenible de Vietnam.

II. BIBLIOGRAFÍA

- ACKELLO-OGUTU, Chris, 2003, Estudio de caso ECAPAPA, IDRC, Ottawa, http://www.idrc.ca/evaluation/ev-41432-201-1-DO_TOPIC.html
- ADAMO, Abra, 2002, «Strategic Evaluation of Policy Influence: what evaluation reports tell us about public policy influence by IDRC-supported projects», Unidad de Evaluaciones, IDRC.
- ADAMO, Abra, 2003, «The Influence on Public Policy Through IDRC-Supported Research: Synthesis of document reviews», Unidad de Evaluaciones, IDRC.
- Argueta, Bienvenido, 2002, «Financing Education Reforms in Guatemala», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-41434-201-1-DO_TOPIC.html
- AYUK, Elias T. y MAROUANI, Mohammed Ali, 2007, *The Policy Paradox in Africa: Strengthening links between economic research and policy making*, Trenton, NJ y Ottawa, Africa World Press e IDRC.
- BROOKS, David, 2002, «Case Study of Sustainable Improvement of Marginal Land in Aarsaal, Lebanon», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-31683-201-1-DO_TOPIC.html
- BURNS, Thomas F., 1981, *Planning Networks and Networks Agents: An approach to adaptive community governance*, tesis doctoral no publicada. Universidad de Pensilvania.
- BURTON, Leanne, 2004, «Society for Research and Initiatives for Sustainable Technologies and Institutions (SRISTI): A case

- study», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-54202-201-1-DO_TOPIC.html
- 2004. «The Development of Nepal's IT Policy: A case study», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-54195-201-1-DO_TOPIC.html
- CARDEN, Fred, 2004, «Issues in assessing the policy influence of research», en *International Social Science Journal*, marzo, volumen 179, pp. 135-151,
- «Capacities, Contexts, and Conditions: The influence of IDRC-supported research on policy processes», IDRC Evaluation Highlight, n. 5, IDRC, Ottawa.
 - 2007, «Context Matters. The influence of IDRC-supported research on policy processes», en Ayuk, Elias T. y Mohammed Ali Marouani, *The Policy Paradox in Africa: Strengthening links between economic research and policy making*, Trenton, NJ y Ottawa, Africa World Press e IDRC, pp. 93-116.
 - (Próxima publicación) «Using Comparative Data: A systems approach to a multiple case study», en *Handbook of Case-Centred Methods*, editado por David Byrne y Charles Ragin, Sage Publications.
- CARDEN, Fred y NEILSON, Stephanie con Terry Smutylo, Denise Deby, Sarah Earl, Molly den Heyer, 2001. «IDRC-Supported Research in the Public Policy Process: A strategic evaluation of the influence of research on public policy», Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- 2005, «Confluence and Influence: Building policy capacities in research networks», en Stone, Diane y Simon Maxwell (eds.), *The Challenge of Transnational Knowledge Networks: Bridging Research and Policy in a Globalizing World*, Londres, Routledge, pp. 139-155.
- CAPLAN, N., 1979, «The two-communities theory and knowledge utilization», *American Behavioral Scientist*, 22(2), pp. 459-470.
- COURT, Julius, HOVLAND, Ingie y YOUNG, John, eds., 2005, *Bridging Research and Policy in Development: Evidence and the change process*, Warwickshire, RU, ITDG Publishing.
- CULLEN, M.J., 1975, *The Statistical Movement in Early Victorian Britain: The Foundations of Empirical Social Research*, Nueva York, Harper and Row.

- EARL, Sarah, CARDEN, Fred y SMUTYLO, Terry, 2001, «Outcome Mapping: Building learning and reflection into development programs», Ottawa, IDRC.
- EDWARDS, Kimberley, 2001, «PCRs and Policy Influence: what project completion reports have to say about public policy influence by Centre-supported research», Unidad de Evaluaciones, IDRC.
- UNIDAD DE EVALUACIONES, 2007, Informe Anual sobre Resultados del Centro en 2006, *Section 10, Analysis across performance areas*, IDRC, Ottawa.
- FEINSTEIN, Osvaldo y PICCIOTTO, Robert (eds.), 2000. *Evaluation and Poverty Reduction: Proceedings from a World Bank Conference*, Washington DC, Banco Mundial.
- FLYBERG, Bent, 2001, *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GILLESPIE, Bryon, 2003, «Intent to Influence Policy in IDRC Programs and Projects», Unidad de Evaluaciones, IDRC.
- «Water Demand Management in Syria: The case of brackish water», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-66376-201-1-DO_TOPIC.HTML
- GONSALVES, Tahira y BARANYI, Stephen, 2003, «A History of IDRC Intent», Unidad de Evaluaciones, IDRC.
- GOBIERNO DE CANADÁ, 1970, Resolución del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa.
- CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, 2000, *IDRC Program Directions, 2000-2005*, Ottawa, IDRC.
- CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, UNIDAD DE EVALUACIONES, 2003a, *Cases, Concepts and Connections: Report of a Workshop, Ottawa, March 2003*, Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- 2003b, *The Influence of Research on Public Policy: Report of a Workshop, Johannesburg, November, 2002*, Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- 2003c, *The Influence of Research on Public Policy: Report of a Workshop, Montevideo, December, 2002*, Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- 2003d, *The Influence of Research on Public Policy: Report of a*

- Workshop, Bangkok*, enero, Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- 2003e, *The Influence of Research on Policy: Advisory committee retreat*, 20-21 de febrero.
 - 2003f, *Seminar on Evaluating Policy Influence in Ukraine, Report of a Workshop, Ottawa*, 26 de marzo, Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- IVERSON, Alex, 2003, *Attribution and Aid Evaluation in International Development: a Literature Review*, Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- JANTSCH, Erich, 1980, *The Self-Organizing Universe*, NY, Pergamon, 167.
- KATZ, D. y KAHN, R.L., 1969, «Common Characteristics of Open Systems», en F.E. Emery (ed.), *Systems thinking*, Harmondsworth, Penguin Modern Management Readings, pp. 86-104.
- KRASTEV, Ivan, 2000, «Post Communist Thinktanks: Making and Faking Influence», en Stone, Diane, ed., *Banking on Knowledge*, Londres y NY, Routledge.
- LINDQUIST, Evert A., 2001, «Discerning Policy Influence: Framework for strategic evaluation of IDRC-supported research», Unidad de Evaluaciones, IDRC.
- LIVNY, Eric, MEHENDALE, Archana y VANAGS, Alf, 2006, «Bridging the Research Policy Gaps in Developing and Transition Countries: analytical lessons and proposals for action». Global Development Network. <http://www.gdnet.org/middle.php?oid=1283>
- LOAYZA, Fernando Careaga, 2003, «The Cases of High Altitude and Mining, and the Impact of Copper Mining on Resources in Southern Peru», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-66333-201-1-DO_TOPIC.html
- LUSTHAUS, Charles, ADRIEN, Marie-Hélène, ANDERSON, Gary, CARDEN, Fred y PLINIO MONTALVÁN, George, *Organizational Assessment*, Washington y Ottawa, IDB e IDRC, 2002.
- LYZOGUB, Iryna, 2002, «Environmental Management in Ukraine», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-31684-201-1-DO_TOPIC.html
- MACADAR, Luis, 2003, «The influence of Research on Public Policy:

- The Latin American Trade Network», Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- MARUYAMA, M., 1976, «Toward Cultural Symbiosis», en JANTSCH, Erich y WADDINGTON, Conrad (eds.), *Evolution and Consciousness: human systems in transition*, Reading, MA, pp. 198-213.
- NEILSON, Stephanie, 2001, «Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A literature review», Unidad de Evaluaciones, IDRC.
- NEILSON, Stephanie y SMUTYLO, Terry, 2004. «The TEHIP ‘Spark’: Planning and managing health resources at the district level», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-58698-201-1-DO_TOPIC.HTML
- OFIR, Zenda, 2003. «ACACIA: The case of Mozambique», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-104039-201-1-DO_TOPIC.html
- 2003. «ACACIA: The case of South Africa», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-31663-201-1-DO_TOPIC.html
- 2003, «ACACIA: The case of Uganda», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-31661-201-1-DO_TOPIC.html
- PATTON, Michael Quinn, 2007, «Process Use as Usefulism», en *New Directions in Evaluation*, n° 116, invierno, pp. 99-112.
- 2002, «Utilization-Focused Evaluation Checklist». <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/ufo.pdf>
- 2002, *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3ª ed. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 564.
- 1997, *Utilization-focused Evaluation: The new century text*, 3ª ed. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- POMEROY, Robert, 2002, «A case Study of the Asian Fisheries Social Science Research Network», Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-31677-201-1-DO_TOPIC.html
- REIMERS, Fernando y MCGINN, Noel, 1988. *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*, Westport CT, Praeger.
- RIGGIROZZI, María Pía, 2004, «Bridging Research and Poverty: MIMAP Bangladesh», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-57584-201-1-DO_TOPIC.html

- RIGGIROZZI, María Pía y TUPLIN, Tracy, 2004, «The Influence of Research on Policy: MIMAP Philippines», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-57585-201-1-DO_TOPIC.html
- SABATIER, Paul y JENKINS-SMITH, Hank C., 1993, *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- SAUMIER, André, 2003, «The Impact of Research on Public Policy: the case of Vietnam», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-65386-201-1-DO_TOPIC.html.
- SENE, Khamate y THIOUNE, Ramata, 2003, «ACACIA: The case of Senegal», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-31406-201-1-DO_TOPIC.html.
- SMUTYLO, Terry, 2001, «Crouching Impact, Hidden Attribution: Overcoming threats to Learning in Development Programs», Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- STONE, Diane y MAXWELL, Simon, eds., 2005, *The Challenge of Transnational Knowledge Networks: Bridging Research and Policy in a Globalizing World*, Londres, Routledge.
- SURANI, Eman, 2003, «Greywater Reuse: Jordan», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-31682-201-1-DO_TOPIC.html
- TOULEMONDE, Jacques y ROCHAIX, Lise, 1994, «Rational Decision –Making Through Project Appraisal: A Presentation of French Attempts», *International Review of Administrative Sciences*, 60, pp. 37-53.
- TRIST, Eric, director general; Trist, Beulah, director adjunto, 1990, 1993, 1997, *The Social Engagement of Social Science: A Tavistock Anthology*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press. «Volume I: The Socio-Psychological Perspective», Trist, E. y Murray, H., eds.; «Volume II: The Socio-Technical Systems Perspective», Trist, E. y Murray, H., eds.; «Volume III: The Socio-Ecological Systems Perspective», Trist, E., Emery, F. y Murray, H., eds.
- TUPLIN, Tracy, «The Influence of Research on Policy: The case of MIMAP Senegal», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-57583-201-1-DO_TOPIC.html.
- 2004, «The Case of Water Demand Management in Tunisia», IDRC, Ottawa. http://www.idrc.ca/evaluation/ev-66377-201-1-DO_TOPIC.html.
- TUSSIE, Diana, RIGGIROZZI, M.P. y TUPLIN, T., 2003, «A Study

- of Policy Influence: The G-24 Technical Support Service», Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- VIBE, Maja de, HOVLAND, Ingie y YOUNG, John, 2002, «Bridging Research and Policy: An annotated bibliography», Documento de Trabajo ODI 174, Londres, Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- WAGNER, Peter, WEISS, C.H., WITTRICK, B., y WOLLMANN, H. (eds.), 1991, *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge RU, Cambridge University Press.
- WEISS, Carol H., 1967, «Utilization of Evaluation: Toward Comparative Study», en la Cámara de Representantes, *The Use of Social Research in Federal Domestic Programs*, parte III, Washington, DC, Government Printing Office, pp. 426-432, abril.
- 1977, *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, MA, Lexington Books, DC Heath and Co.
- 1977, «Research for policy's sake: the enlightenment function of social research», *Policy Analysis* 3(4), pp. 531-545.
- 1982, «Knowledge Utilization in Decision Making: Reflections on the terms of the discussion», en *Research in Sociology of Education and Socialization*, 3, 21.
- 2003, «Studying Research Utilization», discurso en el IDRC, 24 de marzo. Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- WEISS, Carol H., KARUSKINA-DRIVDALE, Svetlana, y PAKSIMA, Sharam, 2004, «IDRC-Supported Research and Its Influence on Public Policy: Results from a cross-case analysis», Ottawa, Unidad de Evaluaciones del IDRC.
- YIN, Robert K, 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, 2ª ed., 1994, *Applied Social Science Methods Series*, volumen 5, Thousand Oaks, Sage.
- YIN, R.K., WEISS, C.H., CHEUNG, O.M., y CAPPER, J., 1988, *Preliminary Study of the Utilization of A.I.D.'s Evaluation Reports*, Washington DC, Cosmos Corporation.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

III. BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Está creciendo espectacularmente el interés en los desafíos ligados al uso de las investigaciones en las política pública. Un creciente número de centros de investigación, así como de organizaciones de comités asesores y de defensa, están llevando a cabo investigaciones y publicando en este ámbito. Como consecuencia de ello, cualquier intento de tener una bibliografía exhaustiva está anticuado antes de completarse. No obstante, merece la pena señalar que el conjunto del trabajo de Carol Weiss sobre los vínculos entre investigación y política ha sido considerado importante en lo relativo a instrucciones e ideas en este campo. En 1967, Weiss elaboró su primer informe acerca del problema y desde entonces ha mantenido su compromiso activo con las cuestiones ligadas al uso del conocimiento en la política, contando en su haber con al menos 70 artículos y monografías sobre el tema. También ha escrito varios libros sobre el uso de la investigación en el proceso político, el primero de los cuales se publicó en 1977.

No intentaremos ser exhaustivos sino más bien presentar referencias y enlaces web que han resultado especialmente útiles en nuestro trabajo. Cada campo de estudio tiene un rico y creciente conjunto de materiales de referencia, por lo que esta lista debe ser considerada sólo como un punto de partida. Abarcaremos tres conjuntos de material: primero, las revisiones de la literatura que inspiraron y guiaron este estudio; segundo, las publicaciones del estudio, tanto la literatura gris, no convencional, como artículos y capítulos en otras publicaciones que también sirven como útiles

puntos de partida; y tercero, varias páginas web —con la salvedad de que sólo son unas cuantas y sólo un punto de partida.

Revisiones que inspiraron nuestro estudio

El estudio del IDRC encargó dos revisiones (Neilson y Lindquist) que inspiraron el diseño de nuestro trabajo. La tercera incluida aquí (Vibe, Hovland y Yoyung) fue llevada a cabo como parte de la labor del Instituto para el Desarrollo en el Exterior en esta misma área de investigación.

- **Neilson, Stephanie**, 2001. *Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A literature review* (Utilización del conocimiento y los procesos de la política pública: una revisión de la literatura), Unidad de Evaluaciones, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. http://www.idrc.ca/en/ev-12186-201-1-DO_TOPIC.html.

Completada en la fase de diseño del estudio, esta revisión de amplio alcance abarca el material clave sobre las investigaciones para el campo de la política y presta especial atención a la evolución del campo en países en desarrollo, donde hace notar la limitada literatura existente hasta este estudio.

- **Lindquist, Evert A.**, 2001. *Discerning Policy Influence: Framework for a strategic evaluation of IDRC-supported research* (Discerniendo la influencia política: marco para una evaluación estratégica de la investigación respaldada por el IDRC), Unidad de Evaluaciones, IDRC. http://www.idrc.ca/en/ev-12177-201-1-DO_TOPIC.html.

Completado en la fase de diseño del estudio, este informe procura los elementos fundamentales del marco que orientó los veinticinco estudios de caso completados. Crea el marco por medio tanto de una amplia revisión de los marcos existentes como de consultas con personal del IDRC.

- **Vibe, Maja de, Ingue Hovland y John Young**, 2002. *Bridging Research and Policy: An Annotated Bibliography* (Tendiendo

puentes entre la investigación y la política: una bibliografía anotada), Documento de trabajo ODI 174, Londres, Instituto para el Desarrollo en el Exterior. http://www.odi.org.uk/rapid/Publications/RAPID_WP_174.htm.

Además de gran parte del material esencial abordado en otras revisiones de la literatura, este estudio incorpora literatura de otros campos, como las comunicaciones, la psicología social y los estudios sobre los medios.

Materiales de estudio del IDRC

Aquí destacaremos algunas de las publicaciones que han sido especialmente pertinentes para la conclusión de este estudio.

Todos los documentos, informes y presentaciones elaborados a lo largo del estudio se pueden encontrar en la página web del IDRC: http://www.idrc.ca/en/ev-26606-201-1-DO_TOPIC.html. La página incluye los documentos del diseño y revisiones de contexto y antecedentes de documentos del IDRC así como las diversas presentaciones y los distintos informes y análisis de talleres utilizados. En la página también están disponibles todos los estudios de caso, tanto en su forma completa como en forma de resúmenes ejecutivos.

Además de los materiales del proyecto, se han publicado varios informes en otras partes:

- **Carden, Fred**, 2004. *Issues in assesing the policy influence of research* (Problemas en la evaluación de la influencia política de las investigaciones), en *International Social Science Journal*, 179, 135-151.

Este informe revisa la metodología del estudio y analiza algunos de los problemas de su puesta en práctica.

- **Carden, Fred y Stephanie Neilson**, 2005. *Confluence and influence: building policy capacities in research networks* (Confluencia e influencia: creación de capacidades políticas en las redes de investigación), en Diane Stone y Simon Maxwell, eds., *Global Knowledge Networks and International Develop-*

ment (Redes de conocimiento global y desarrollo internacional), Abington, OXON; Routledge, pp. 139-155.

Este capítulo examina tres de los estudios de caso, concretamente los que son redes. El libro en su conjunto proporciona un examen coherente de cómo, por qué y hasta qué punto la investigación inspira la política en el ámbito del desarrollo internacional. Procedentes de comités asesores, del mundo académico y de organizaciones para el desarrollo, los colaboradores aportan historias sobre cómo las investigaciones han inspirado medidas políticas locales, nacionales y globales. Investigan cómo las organizaciones del desarrollo han incrementado las posibilidades de los estudios y esbozado varios métodos y técnicas de iniciativa política. El libro brinda una perspectiva general fidedigna de los conceptos y teorías relacionados con el complejo vínculo entre investigación y desarrollo. También ilustra la complejidad con estudios de caso de proyectos que tienden puentes entre la investigación y la elaboración política en todo el mundo.

- **Carden, Fred, 2007.** *Context matters: the influence of IDRC-supported research on policy processes* (El contexto importa: influencia de investigaciones respaldadas por el IDRC en procesos políticos), en Ayuk, Elias y Mohamed Ali Marouani, *The Policy Paradox in Africa: strengthening links between economic research and policymaking* (La paradoja política de África: fortaleciendo vínculos entre investigación económica y elaboración política), Trenton, NJ & Ottawa, Canadá, Africa World Press eIDRC, 2007, pp. 93-116.

Este informe se basa en una presentación en una conferencia celebrada en Dakar, Senegal, sobre cuestiones ligadas al fortalecimiento de la investigación económica en África. Da una idea general de las conclusiones fundamentales de los estudios de caso, sobre todo cuando están relacionadas con el contexto y las oportunidades de influencia que resultan afectadas por las circunstancias en las que se lleva a cabo la investigación.

Además, este volumen recoge reflexiones de personas activas en diversos países de África así como marcos para ideas sobre los procesos políticos y la influencia política. Se puede encontrar más información sobre el trabajo de este grupo en <http://www.idrc.ca/sisera/>.

- **Carden, Fred**, de próxima aparición. *Using Comparative Data: A systems approach to a multiple case study* (Uso de datos comparativos: enfoque sistémico de un estudio de caso múltiple), en *Handbook of Case-Centred Methods* (Manual de métodos centrados en casos), editado por David Byrne y Charles Ragin, Sage Publications.

Este capítulo analiza el método de caso múltiple utilizado en este estudio como parte de una publicación que explora el uso de métodos centrados en casos. Es un trabajo útil para todos los interesados en buscar un enfoque de estudio de caso sobre la investigación, pues explora el desarrollo del método en diversos campos, procura una amplia gama de ejemplos, y una sección final examina enfoques de la taxonomía de casos a efectos de medición y análisis.

Páginas web

A continuación se incluyen varias páginas web que son útiles puntos de partida para quienes quieran seguir las actuales discusiones en este ámbito. Las descripciones se basan en textos de estas páginas.

Como señalamos antes, muchos investigadores y organizaciones están realizando trabajo relacionado con el tema y publicándolo en internet. En todas las esferas hay excelentes comités asesores y organizaciones de defensa que centran parte de su labor en pensar sobre cómo influyen en la política. La bibliografía no intentará hacer justicia a esa amplia variedad. Nos centraremos más bien en el subconjunto de trabajos que se ocupan especialmente de la influencia de la investigación en la política en el campo del desarrollo. Tal como dice la revisión de Neilson antes citada, hasta la fecha la mayor parte de la literatura se ha concentrado en la influencia política en el norte, es decir, Europa y Norteamérica. Aquí la cues-

tión será cómo se ejerce esta influencia en el Sur: África, Asia y Latinoamérica.

www.idrc.ca

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá) —IDRC— es una corporación de la corona canadiense que trabaja en estrecha colaboración con investigadores del mundo en desarrollo en su búsqueda de los medios para crear sociedades más sanas, equitativas y prósperas. Además de los materiales para este estudio que se encuentran en www.idrc.ca/evaluation (véase más atrás Materiales de estudio del IDRC), una proporción considerable del trabajo del Centro se centra en investigaciones que puedan tener influencia política. Muchas de las páginas web del programa contienen estudios y vínculos útiles y pertinentes.

www.odi.org.uk

El Instituto para el Desarrollo en el Exterior (ODI, Overseas Development Institute) es un destacado comité asesor británico independiente que se ocupa de desarrollo internacional y de cuestiones humanitarias. Su misión es inspirar e informar la política y la práctica que conducen a la reducción de la pobreza, el alivio del sufrimiento y el logro de modos de vida sostenibles en los países en desarrollo. En su página web leemos lo siguiente: «Hacemos esto uniendo investigación aplicada de alta calidad, consejos políticos prácticos, y difusión y debate centrados en la política. Trabajamos con socios de los sectores público y privado, en países tanto desarrollados como en desarrollo. El trabajo del ODI se centra en sus investigaciones y en grupos y programas políticos».

La mayoría de los programas del ODI tienen un elemento de influencia política, pero un programa en concreto se centra en cómo garantizar que los hallazgos se usan para influir en el proceso político: el programa RAPID sobre investigación y política en el desarrollo:

<http://www.odi.org.uk/RAPID/index.html>

Una mejor utilización de la investigación y los datos en la política y la práctica para el desarrollo puede ayudar a salvar vidas, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Por ejemplo, los resultados de los estudios sobre enfermedades en familias de la Tanzania rural

inspiró un proceso de reformas de los servicios sanitarios que contribuyó a una disminución de más del 40% en la mortalidad infantil entre 2000 y 2003 en dos regiones. Por otro lado, la crisis del sida/VIH se ha agudizado en algunos países debido a la reticencia de los gobiernos a poner en práctica programas de control efectivo a pesar de las pruebas inequívocas de las causas de la enfermedad y de cómo evitar su propagación. Los donantes gastan anualmente unos tres mil millones de dólares en investigación para el desarrollo, pero ha habido muy poco conocimiento sistemático de cuándo, cómo y por qué los datos inspiran la política. Es urgente un mejor conocimiento de cómo las investigaciones pueden contribuir a elaborar políticas a favor de los pobres. Hemos de saber más en particular sobre:

- Cómo los políticos pueden utilizar mejor las investigaciones, para elaborar medidas políticas basadas en datos y pruebas.
- Cómo los investigadores pueden utilizar mejor sus conclusiones para influir en la política.
- Cómo mejorar la interacción entre investigadores y políticos.

Por ejemplo, una reciente publicación se centra en el control y la evaluación de investigaciones políticas:

Ingie Hovland, 2007. *Making a difference: M&E (monitoring and evaluation) of policy research* (Estableciendo una diferencia: control y evaluación de la investigación política), Documento de trabajo ODI 281, Londres, ODII.

El documento está escrito teniendo en mente programas e instituciones más que investigadores individuales. Presenta ejemplos y enfoques sobre cómo hacer control y evaluación (M&E, monitoring and evaluation) de las investigaciones políticas partiendo de la experiencia actual de diversos centros, comités asesores y entidades financieras. Los enfoques se han dividido entre las siguientes cinco áreas clave de ejecución: 1) Estrategia y dirección; 2) Gestión; 3) Outputs; 4) Absorción; y 5) Resultados e impactos. Los centros o programas de investigación quizá deseen centrarse en una sola de estas áreas, o acaso combinar enfoques de áreas distintas para formar un plan M&E más exhaustivo.

Global Development Network (Red de Desarrollo Global)

<http://www.gdnet.org/>

La Global Development Network (GDN) es una red mundial de institutos políticos y de investigación que trabajan para ofrecer una perspectiva nueva y pertinente a los desafíos actuales del desarrollo. La GDN cree firmemente que las investigaciones políticamente pertinentes, si se aplican como es debido, pueden acelerar el ritmo del desarrollo global. Lo que distingue a la iniciativa de la GDN es que ésta se propone llevar a cabo estas investigaciones en el plano local en países en desarrollo y en transición. Así pues, es en la generación de conocimiento local donde, según la GDN, reside una muy necesaria perspectiva alternativa sobre la facilitación del cambio. La GDN mantiene una activa y rica página web; asimismo, una conferencia anual constituye un elemento fundamental del funcionamiento de la red. La GDN siempre está llevando a cabo varios proyectos de investigación importantes. Aunque muchos de los proyectos contienen material pertinente para esta cuestión, uno de los primeros que inició la GDN se centró específicamente en las investigaciones sobre el vínculo político: «Tendiendo puentes entre la investigación y la política». Podemos encontrar las investigaciones y los informes (Livny et al., 2006) en la página de la GDN: <http://www.gdnet.org/middle.php?oid=175>.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

Actuación 13, 18, 39, 54, 98, 101,
112, 160, 162, 176, 230, 305,
331
África oriental 41, 73, 186, 187,
189, 343
África oriental y central 41, 73,
186, 187, 189, 343
África subsahariana 116, 117,
135, 232
agricultores 33, 172, 174
agricultura 12, 13, 37, 42, 76, 95,
127, 136, 166, 168, 176, 186,
187, 196, 202, 203, 204, 205,
206, 208, 210, 212, 213, 216,
218, 220, 250, 256, 287, 288,
291
agua 5, 27, 40, 42, 43, 46, 47, 67,
73, 76, 100, 116, 120, 127,
158, 174, 179, 180, 181, 182,
185, 188, 191, 195, 196, 197,
198, 199, 200, 201, 202, 203,
204, 205, 207, 208, 209, 210,
211, 212, 213, 214, 215, 216,
217, 218, 219, 220, 221, 222,
252, 275

aguas residuales 36, 76, 196, 202,
204, 205, 208, 209, 215
agua salobre 46, 73, 210, 211,
212, 213, 215, 216, 217
aprender haciendo 126
aprendizaje 15, 44, 46, 101, 209,
230, 231, 265, 266, 270,
274, 289, 302, 303, 306,
312, 316, 329, 330, 332,
335, 336, 338
Asia 27, 43, 63, 78, 80, 116, 117,
123, 128, 134, 137, 167,
241, 243, 248, 291, 292,
309, 320, 325, 358
asociaciones 81, 111, 184, 189,
229, 336
atribución 53, 306, 326

B

Banco Mundial 10, 39, 47, 63, 84,
137, 139, 143, 144, 153,
155, 159, 160, 162, 168,
204, 211, 218, 233, 347
Bangladesh 36, 37, 66, 73, 89,
116, 119, 120, 121, 122,

124, 125, 130, 349
basada, política en pruebas 12, 13
basadas en pruebas 17, 34, 49
brecha 125
burocracia 80, 84, 214, 220

C

calidad 319, 338
capacidad 9, 11, 28, 29, 31, 32,
33, 35, 37, 38, 39, 40, 42,
44, 50, 51, 55, 56, 57, 59,
62, 66, 67, 69, 71, 73, 79,
82, 83, 84, 89, 91, 93, 97,
98, 99, 100, 104, 105, 106,
109, 110, 122, 123, 124, 125,
126, 130, 134, 135, 138, 140,
141, 146, 152, 154, 159, 160,
161, 163, 166, 169, 177, 178,
184, 192, 193, 202, 205, 208,
210, 216, 218, 220, 221, 223,
230, 232, 235, 236, 238, 241,
243, 244, 245, 246, 247, 251,
253, 257, 266, 278, 283, 289,
290, 295, 312, 313, 316, 318,
319, 323
capacidades políticas 50, 52, 59,
130, 147, 151, 159, 167, 197,
215, 220, 230, 236, 247, 252,
253, 254, 313, 319, 355
Carga de la enfermedad 234, 235,
238
centralización 86
Centro Internacional de Investiga-
ciones para el De 120, 137,
145, 161, 204, 226, 232, 243,
267, 275, 292
ciencias sociales 73, 79, 97, 163,
167, 241, 243, 244, 245, 246,

247, 248, 304, 307, 343
colaboración 22, 32, 39, 42, 63,
64, 65, 77, 91, 92, 106, 125,
133, 139, 141, 148, 164,
168, 169, 196, 197, 233,
253, 309, 311, 325, 332, 358
comercio 5, 13, 34, 38, 45, 46,
52, 116, 153, 154, 161, 162,
165, 167, 255, 282, 294
competencia política 151
complejidad 275, 302, 332, 337,
356
compromiso 22, 63, 79, 80, 92,
98, 103, 108, 111, 155, 191,
208, 241, 255, 264, 267,
271, 272, 276, 282, 285,
309, 312, 322, 325, 329,
333, 339, 353
comunicación 6, 8, 11, 14, 15,
30, 34, 35, 44, 46, 56, 58,
64, 65, 66, 72, 73, 75, 77,
80, 81, 82, 86, 90, 94, 95,
97, 100, 104, 106, 107, 110,
111, 112, 117, 156, 169,
173, 181, 186, 197, 201,
209, 222, 223, 229, 231,
253, 259, 260, 261, 267,
268, 270, 274, 276, 277,
283, 303, 309, 319, 333,
334, 343
comunidad política 17, 19, 27, 33,
36, 49, 50, 52, 53, 55, 57,
58, 59, 61, 62, 63, 67, 68,
70, 72, 78, 80, 83, 86, 90,
91, 101, 104, 106, 110, 139,
155, 159, 319
comunidades indígenas 226
confianza 36, 56, 62, 64, 72, 77,
81, 82, 93, 97, 98, 106, 109,

111, 122, 140, 158, 201, 247,
248, 276, 302, 318, 319
consulta 40, 125, 155, 157, 160,
255
consultas 92, 141, 234, 243, 255,
293, 311, 312, 313, 322, 333,
354
contexto 48, 55, 56, 58, 59, 61,
66, 68, 71, 72, 73, 75, 82,
87, 88, 90, 97, 105, 106, 108,
110, 111, 122, 145, 151, 159,
164, 207, 216, 221, 227, 231,
261, 263, 272, 282, 284, 289,
290, 297, 305, 307, 308, 312,
313, 315, 317, 318, 319, 320,
322, 323, 326, 331, 355, 356
contingencias 5, 75, 82, 83, 84,
85, 87, 88, 105, 110
control de la pobreza 5, 37, 38,
65, 85, 116, 119, 120, 121,
123, 125, 127, 129, 130, 131,
133, 134, 141, 146, 147, 152,
343
coordinación 65, 82, 97, 99, 151,
163, 226, 243, 295, 296, 323,
334, 337
corrupción 29
creación de capacidades 151, 197,
210, 243, 248, 277, 295, 355
crisis 34, 55, 76, 87, 103, 105,
109, 128, 130, 149, 197, 199,
203, 204, 209, 210, 211, 213,
217, 218, 232, 318, 359
crisis económica 34, 55, 87, 105,
109, 197, 199

D

defensa de la idea 58

degradación medioambiental 41,
79, 182, 185, 194, 242
demanda 32, 42, 46, 47, 62, 64,
73, 98, 136, 142, 151, 158,
207, 210, 213, 215, 217,
218, 219, 220, 221, 222, 318
democrático, gobierno 280
Derechos de la propiedad intelectual 39, 162, 170
derechos hídricos comerciables 191
descentralización 47, 65, 85, 86,
222, 263, 264, 265
desempeño 329
diseño 4, 15, 17, 21, 31, 36, 44,
53, 66, 75, 76, 78, 90, 93,
105, 110, 112, 121, 123,
131, 137, 141, 145, 185,
192, 205, 222, 227, 239,
243, 245, 272, 293, 302,
307, 308, 309, 310, 311,
312, 321, 322, 323, 325,
330, 331, 334, 335, 354, 355
diseño de proyectos 192, 243,
272, 335
divulgación 77, 81, 96, 124, 142,
157, 169, 185, 189, 191,
192, 220, 229, 247, 294,
309, 312, 320, 323, 325,
332
Documento de Estrategia para la
Reducción de la Pobreza 47,
63, 64, 124, 137, 143, 343
donantes 9, 30, 32, 76, 87, 98,
99, 100, 101, 111, 123, 126,
136, 140, 141, 159, 171,
176, 192, 201, 207, 215,
238, 266, 268, 269, 273,

282, 283, 284, 290, 303, 308,
359

E

educación 7, 12, 34, 47, 48, 58,
67, 81, 83, 88, 121, 138, 140,
142, 143, 166, 167, 177, 196,
225, 226, 227, 228, 229, 230,
231, 237, 262, 263, 264, 265,
270, 271, 274, 278, 287, 288,
291, 295

elaboración de políticas públicas
223

elaboración deductiva de teorías
311

emergente 323, 325

estudio de caso 119, 127, 135,
144, 153, 161, 163, 164, 167,
171, 186, 190, 195, 202, 210,
217, 225, 230, 232, 241, 249,
259, 267, 272, 274, 283, 291,
307, 345, 357

estudios de investigación 272, 278

evaluación 6, 8, 10, 12, 17, 18,
19, 21, 35, 36, 42, 43, 46,
50, 51, 52, 59, 91, 92, 103,
109, 110, 111, 120, 126, 127,
128, 130, 131, 135, 139, 144,
145, 147, 150, 151, 159, 167,
174, 184, 189, 190, 202, 205,
206, 210, 230, 236, 238, 243,
252, 260, 266, 276, 282, 283,
284, 286, 287, 289, 290, 301,
302, 304, 306, 307, 308, 309,
310, 311, 314, 315, 316, 320,
321, 323, 325, 326, 327, 329,
330, 331, 332, 333, 335, 336,
337, 338, 339, 354, 355, 359

evaluador 191, 306, 325, 326,
329, 332

evaluadores 22, 132, 236, 317,
323, 325, 330

extracción minera 70, 116, 178

F

Filipinas 36, 37, 65, 66, 73, 85,
95, 116, 127, 128, 129, 130,
131, 132, 133, 243, 244, 245

finanzas 5, 116, 124, 136, 138,
140, 148, 150, 153, 154,
155, 229, 333

Flyvberg 306, 307, 347

Fondo Monetario Internacional
39, 63, 84, 137, 153

fuga de cerebros 116, 186, 192

G

generación de hipótesis 311

género 40, 47, 69, 138, 143, 178,
192, 204, 209, 227, 228,
229, 230, 231, 255, 264,
265, 266, 278, 280, 281,
289, 316, 334

gestión 5, 4, 12, 27, 31, 37, 38,
40, 41, 42, 43, 46, 47, 52,
67, 73, 75, 77, 82, 87, 90,
99, 100, 116, 122, 127, 146,
152, 171, 173, 174, 176,
178, 180, 187, 190, 191, 195,
196, 197, 202, 204, 207,
208, 214, 215, 218, 219,
220, 221, 222, 233, 234,
238, 242, 242, 244, 245,
246, 249, 251, 263, 288,
309, 310, 314, 333, 343,
344, 359

gestión de la demanda de agua 46,
47, 73, 207, 215, 218, 219,
220

gobernación 17, 18, 19, 28, 29,
30, 31, 36, 44, 46, 59, 87,
239, 263, 264, 276, 297

gobierno 7, 8, 10, 12, 28, 29, 30,
31, 32, 33, 35, 36, 45, 46,
49, 51, 53, 54, 55, 56, 57,
58, 62, 63, 64, 65, 66, 67,
68, 69, 70, 73, 78, 81, 83,
84, 85, 86, 87, 88, 89, 91,
92, 94, 96, 103, 104, 106,
107, 108, 109, 112, 121,
122, 124, 125, 127, 128,
130, 131, 133, 135, 136,
137, 140, 142, 146, 147,
151, 156, 163, 165, 171,
173, 174, 177, 178, 180,
182, 183, 184, 189, 190,
191, 192, 197, 198, 199,
208, 209, 212, 213, 214,
215, 217, 218, 220, 222,
225, 226, 228, 229, 230,
232, 237, 249, 252, 254,
261, 262, 264, 265, 266,
267, 269, 270, 271, 272,
276, 277, 279, 280, 282,
284, 285, 286, 288, 291,
292, 293, 295, 296, 297,
303, 307, 332, 347

grises, aguas 42, 73, 76, 77, 96,
100, 203, 204, 205, 206,
207, 208, 210

Grupo Intergubernamental 153

Guatemala 48, 69, 73, 101, 117,
225, 226, 227, 229, 230,
231, 302, 345

H

horizontes políticos 51, 52, 78,
130, 140, 148, 149, 150,
160, 167, 200, 221, 230,
247, 252, 254, 255, 293,
313, 319

I

ilustración 158, 159, 160, 167

impacto 35, 38, 40, 44, 47, 95,
121, 122, 123, 124, 125,
126, 128, 129, 130, 137,
138, 140, 141, 142, 143,
149, 150, 151, 174, 175,
176, 180, 183, 185, 186,
193, 205, 215, 216, 223,
226, 228, 230, 232, 233,
234, 237, 238, 239, 241,
246, 250, 255, 256, 257,
264, 274, 279, 287, 288,
301, 304, 305, 306, 307,
326, 331

implicación 14, 21, 40, 45, 89,
125, 132, 139, 155, 192,
199, 201, 221, 247, 256,
266, 268, 277, 308, 310,
322, 323, 325, 334

incrementalistas 55, 105

India 44, 69, 72, 92, 96, 117, 207,
249, 250, 252, 254, 256,
257, 291

industrias pesqueras 43, 79, 95,
98, 241, 242, 243, 320, 343

inestabilidad institucional 83, 84

influencia 8, 9, 10, 14, 15, 19,
22, 27, 28, 29, 30, 34, 36,
49, 50, 51, 52, 53, 55, 56,
57, 58, 59, 61, 62, 63, 64,

66, 68, 71, 72, 73, 76, 77,
 78, 79, 81, 82, 83, 85, 86,
 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94,
 95, 97, 98, 100, 101, 103,
 104, 105, 106, 107, 108,
 110, 111, 124, 125, 129,
 130, 135, 139, 140, 141,
 144, 145, 147, 150, 151,
 153, 157, 159, 160, 167,
 169, 175, 176, 177, 183,
 184, 185, 186, 190, 192,
 198, 199, 203, 204, 206,
 209, 213, 214, 215, 216,
 221, 223, 225, 228, 229,
 230, 231, 236, 237, 239,
 243, 246, 247, 248, 251,
 252, 256, 260, 264, 265,
 268, 271, 272, 274, 275,
 277, 278, 280, 282, 283,
 284, 285, 287, 288, 289,
 290, 301, 303, 304, 305,
 306, 308, 310, 312, 313,
 314, 315, 316, 317, 318,
 319, 321, 322, 323, 326,
 327, 332, 333, 334, 335,
 336, 338, 339, 354, 355,
 356, 357, 358
 información 6, 7, 9, 13, 31, 32,
 34, 35, 37, 42, 44, 45, 46,
 51, 55, 56, 62, 64, 66, 68,
 73, 81, 82, 86, 94, 100, 111,
 117, 120, 121, 122, 123,
 124, 127, 128, 129, 130,
 131, 132, 134, 135, 140,
 141, 163, 166, 167, 169,
 173, 174, 185, 189, 190,
 195, 197, 198, 199, 202,
 204, 228, 230, 234, 237,
 238, 242, 243, 245, 247,
 248, 253, 257, 259, 260,
 261, 264, 265, 267, 268,
 270, 272, 273, 274, 275,
 276, 277, 278, 280, 282,
 283, 284, 286, 287, 289,
 291, 292, 293, 294, 296,
 305, 309, 314, 330, 333,
 343, 357
 innovación 5, 17, 18, 86, 87, 117,
 123, 134, 141, 148, 188,
 241, 251, 252, 254, 255,
 264, 309, 331, 334
 institución 83, 96, 176
 instituciones 10, 19, 29, 30, 31,
 39, 42, 43, 44, 52, 69, 73,
 83, 87, 91, 107, 123, 126,
 137, 141, 142, 146, 147,
 148, 154, 155, 159, 160,
 164, 169, 172, 173, 175,
 176, 182, 186, 187, 192,
 198, 199, 200, 201, 202,
 208, 216, 244, 249, 251,
 254, 262, 269, 270, 271,
 285, 343, 359
 instituciones locales 172, 175
 intención 77, 78, 82, 110, 111,
 219, 261, 263, 301
 interacción 17, 36, 49, 50, 56, 59,
 62, 75, 103, 105, 143, 312,
 317, 329, 359
 investigación 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11,
 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19,
 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30,
 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44,
 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51,
 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58,
 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66,
 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75,

76, 77, 78, 79, 80, 81, 82,
83, 84, 85, 86, 87, 88, 89,
90, 92, 93, 94, 95, 96, 97,
98, 99, 100, 101, 103, 104,
105, 106, 107, 108, 109,
110, 111, 112, 116, 119,
120, 121, 123, 124, 125,
126, 127, 128, 129, 130,
131, 133, 134, 137, 138,
139, 140, 141, 142, 143,
144, 145, 146, 147, 149,
151, 152, 154, 155, 157,
158, 159, 160, 164, 165,
166, 167, 169, 172, 173,
175, 177, 178, 180, 186,
188, 192, 198, 199, 204,
206, 208, 209, 210, 214,
216, 217, 218, 219, 220,
222, 223, 227, 228, 229,
230, 231, 232, 234, 235,
236, 237, 238, 239, 243,
244, 245, 246, 247, 249,
251, 253, 254, 260, 263,
266, 272, 273, 274, 275,
277, 278, 281, 282, 283,
290, 292, 293, 296, 301,
302, 303, 304, 305, 306,
307, 308, 311, 312, 313,
314, 315, 316, 317, 318,
319, 320, 321, 324, 325,
326, 329, 332, 333, 334,
336, 337, 339, 343, 353,
354, 355, 356, 357, 358,
359, 360

investigación para el desarrollo 17,
18, 19, 27, 28, 29, 32, 34,
36, 40, 50, 58, 61, 71, 75,
77, 78, 80, 81, 86, 90, 99,
103, 107, 112, 172, 173,

178, 359

investigaciones aplicadas 287, 290
investigadores 7, 9, 12, 13, 14,
15, 17, 19, 21, 27, 28, 29,
31, 32, 33, 34, 36, 42, 43,
47, 49, 50, 51, 53, 54, 55,
56, 57, 58, 59, 61, 62, 63,
64, 65, 67, 68, 69, 70, 71,
72, 73, 76, 78, 79, 80, 81,
82, 83, 84, 85, 86, 87, 88,
89, 90, 91, 92, 93, 94, 95,
96, 97, 98, 100, 101, 103,
104, 105, 106, 107, 108,
109, 110, 111, 112, 115,
119, 120, 121, 123, 124,
125, 126, 134, 135, 138,
139, 140, 141, 142, 143,
145, 148, 157, 160, 161,
163, 164, 165, 171, 172,
173, 174, 175, 176, 184,
186, 188, 189, 190, 191,
192, 193, 195, 199, 200,
201, 204, 205, 208, 209,
210, 211, 213, 214, 215,
216, 218, 219, 220, 221,
222, 223, 228, 230, 233,
235, 236, 241, 243, 244,
245, 247, 248, 249, 250,
251, 257, 262, 266, 301,
302, 304, 308, 309, 312,
313, 318, 319, 325, 333,
336, 338, 339, 343, 357,
358, 359

Iverson 306, 348

J

Jantsch 337, 348, 349

Jordania 36, 42, 73, 76, 77, 96,

100, 116, 202, 203, 204,
205, 206, 207, 208, 209

K

Kenia 187, 188, 189, 191

L

Latinoamérica 39, 80, 89, 91,
116, 117, 161, 162, 167,
168, 169, 309, 325, 358

Lewin 339

Líbano 40, 73, 116, 171, 172,
173, 175, 176, 177, 207

liderazgo 12, 35, 47, 56, 64, 65,
66, 73, 76, 77, 106, 107,
143, 251, 279, 318

limitaciones 49, 149, 188, 198,
229, 252, 292, 302, 303

M

medidas 8, 13, 28, 30, 44, 49, 57,
67, 72, 77, 81, 83, 88, 89,
94, 96, 99, 106, 110, 111,
122, 126, 128, 130, 133,
135, 136, 143, 146, 149,
151, 152, 153, 156, 159,
162, 163, 165, 166, 169,
170, 192, 199, 211, 214,
216, 230, 238, 248, 263,
288, 291, 293, 294, 295,
296, 356, 359

medio ambiente 4, 38, 40, 52, 76,
146, 152, 162, 178, 180,
181, 184, 196, 242, 255,
260, 263

mejores prácticas 36, 103

memoria institucional 83, 84

mercado 52, 71, 86, 144, 145,
147, 184, 215, 259, 261,
267, 284

metodología 15, 17, 19, 147, 150,
301, 302, 310, 320, 333,
339, 355

Microimpactos de las Políticas de
Ajuste 63, 65, 73, 120, 127,
129, 146, 343

minas 40, 43, 70, 71, 72, 73, 83,
92, 179, 182, 183, 184, 185

Modelo de Equilibrio General
Computable (CGE) 140

Mozambique 35, 44, 64, 73, 92,
96, 100, 117, 260, 267, 268,
269, 270, 271, 272, 273,
282, 283, 290, 349

mujeres 33, 81, 97, 174, 204, 205,
225, 229, 251, 252, 255,
264, 266, 267, 280, 281,
283, 287, 288, 316

N

Nepal 46, 64, 73, 90, 97, 117,
291, 292, 293, 294, 295,
296, 297

norte 28, 29, 32, 33, 42, 76, 79,
116, 117, 144, 153, 190,
202, 203, 210, 211, 218,
281, 309, 316, 357

Nueva Sociedad para el Desarrollo
de África 142, 262

O

opinión pública 70, 83, 87, 92,
97, 107, 226

organizaciones no gubernamentales 96, 122, 208
Oriente Medio 27, 42, 65, 76,
116, 117, 202, 203, 210,
211, 217, 218, 309

P

países en desarrollo 11, 13, 17,
19, 27, 29, 30, 31, 32, 33,
39, 59, 73, 75, 76, 83, 84,
91, 96, 123, 134, 141, 153,
154, 155, 156, 159, 160,
162, 178, 179, 233, 250,
292, 301, 309, 332, 339,
354, 358, 360
países en transición 86, 105
Palawan 37, 85, 127, 128, 131,
132, 133, 134
participación 18, 21, 28, 52, 93,
99, 122, 167, 199, 227, 266,
276, 278, 293, 309, 311,
322, 329, 330, 337
Pasteur 82
pastores 172, 174, 175, 259, 260
Patton 308, 325, 329, 338, 339,
349
pensamiento sistémico 311
persistencia 80, 97, 98, 100, 101,
151
Perú 40, 43, 70, 71, 72, 73, 83,
92, 116, 162, 164, 167, 178,
179, 182, 183, 184, 185, 186
pobreza 5, 35, 36, 37, 38, 41, 47,
52, 63, 64, 65, 85, 87, 89,
90, 116, 119, 120, 121, 122,
123, 124, 125, 126, 127,
128, 129, 130, 131, 132,
133, 134, 135, 136, 137,
138, 139, 140, 141, 143,

146, 147, 150, 151, 152,
175, 186, 187, 189, 192,
194, 203, 209, 217, 227,
228, 250, 260, 275, 284,
291, 343, 358

políticas 89

políticas agrícolas, 41, 73, 186,
188, 189, 214, 250, 343

políticas públicas 7, 8, 18, 27, 36,
50, 59, 78, 92, 130, 147,
150, 182, 206, 223, 230,
243, 246, 259, 265, 275,
282, 290, 301

privatización 71, 182, 184

propiedad 39, 44, 63, 125, 126,
132, 134, 139, 143, 150,
156, 162, 170, 191, 242,
251, 253, 255, 257, 287,
288, 305, 306

Proyecto de Intervenciones Sani-
tarias Esenciales 44, 65, 73,
232, 344

proyecto trampa 304

prueba 15, 55, 98, 162, 166, 182,
257, 259, 317

puesta en práctica 31, 46, 54, 57,
58, 62, 63, 64, 65, 66, 67,
69, 81, 90, 93, 95, 96, 106,
107, 108, 122, 126, 132,
133, 139, 143, 150, 185,
187, 206, 209, 234, 236,
261, 262, 268, 271, 276,
281, 286, 288, 291, 292,
294, 295, 296, 297, 302,
303, 308, 309, 312, 316,
321, 355

R

racional 17, 49

receptividad 22, 53, 56, 58, 59,
61, 71, 72, 87, 88, 104, 105,
264

Red de Investigadores de Ciencias
73, 78, 79, 97, 241, 243

Red Latinoamericana de Política
Comercial 38, 73, 78, 84,
91, 97, 163, 343

redes 5, 33, 52, 77, 79, 80, 82,
90, 92, 93, 95, 104, 111,
117, 133, 135, 148, 151,
166, 188, 208, 221, 241,
245, 246, 248, 250, 255,
257, 262, 270, 276, 334,
355, 356

reducción de la pobreza 47, 52,
63, 64, 87, 90, 120, 123,
124, 126, 128, 134, 137,
139, 140, 143, 147, 150,
187, 189, 192, 209, 228,
343, 358

régimen 214, 276

relaciones 13, 31, 33, 36, 38, 39,
52, 56, 62, 64, 70, 78, 80,
83, 89, 90, 96, 110, 111,
125, 133, 154, 164, 169,
170, 189, 192, 244, 248,
276, 305, 307, 308, 311,
312, 313, 317, 318

resultado 49, 53, 57, 68, 95, 97,
121, 125, 127, 139, 140,
141, 142, 143, 181, 182,
198, 199, 200, 219, 231,
241, 266, 281, 353

Ronda Uruguay 91, 161, 164, 165

rutinistas 55, 105

S

salud 5, 12, 71, 81, 83, 117, 120,
121, 179, 183, 184, 204,
208, 232, 236, 252, 263,
264, 278, 287

sanidad 12, 13, 34, 65, 71, 117,
183, 232, 233, 238, 265,
288, 291

sector privado 42, 91, 107, 136,
164, 165, 167, 168, 189,
208, 210, 226, 228, 263,
266, 269, 270, 279, 284,
285, 288, 291, 293, 295,
296, 297

Senegal 35, 46, 47, 63, 64, 73,
90, 116, 130, 135, 136, 137,
138, 139, 140, 142, 143,
260, 261, 262, 263, 264,
265, 266, 269, 271, 282,
283, 290, 350, 356

sida 162, 192, 232, 275, 359

sincronización 66, 69, 323

Siria 46, 73, 86, 95, 116, 171,
207, 210, 211, 212, 213,
214, 215, 216, 217

sistema de control 37, 38, 65,
121, 127, 129, 131, 147,
134, 152, 343

sistemas de decisiones 53, 54, 104,
105

SRISTI 44, 69, 70, 72, 73, 77,
92, 96, 249, 251, 252, 253,
254, 255, 256, 257, 343, 345

Sudáfrica 34, 35, 45, 53, 73, 87,
117, 260, 268, 269, 271,
274, 275, 276, 277, 278,
280, 281, 282, 283, 290

sudeste de Asia 27, 43, 78, 117,

241, 243, 320
suministro 197, 198, 217, 218,
238, 276
sur 28, 29, 30, 32, 35, 40, 42,
76, 79, 101, 144, 155, 167,
179, 185, 205, 316, 323, 358

T

Tanzania 34, 44, 65, 73, 85, 94,
117, 189, 190, 232, 233,
235, 236, 237, 238, 239,
302, 344, 358

tecnología 13, 41, 45, 46, 117,
146, 174, 189, 194, 197,
242, 255, 270, 273, 274,
286, 290, 291, 292, 293,
294, 296, 333

Tecnología/s de la Información y
la Comunicación 6, 34, 35,
44, 46, 64, 73, 86, 117, 259,
260, 261, 267, 268, 274,
276, 343, 283, 309

telecentros 35, 45, 270, 278, 281,
285, 286, 287, 288, 290, 296

tiempo 8, 9, 12, 14, 19, 21, 22,
23, 33, 36, 54, 61, 63, 65,
67, 70, 71, 73, 75, 76, 84,
85, 86, 88, 89, 90, 91, 92,
93, 95, 97, 98, 99, 100, 101,
108, 110, 111, 121, 133,
134, 151, 155, 157, 161,
165, 169, 174, 204, 209,
212, 216, 218, 219, 222,
228, 229, 235, 248, 249,
252, 254, 255, 256, 273,
289, 291, 303, 304, 306,
307, 308, 315, 323, 326,
334, 337

tierra 40, 116, 120, 121, 171, 172,
173, 178, 179, 188, 191,
201, 203, 212, 296

transición 34, 54, 55, 86, 87, 103,
105, 109, 275, 276, 277,
280, 360

transmitir 55, 220, 222, 253

Túnez 47, 73, 217, 218, 219, 220,
221, 222

U

Ucrania 42, 67, 73, 83, 87, 116,
195, 196, 197, 198, 199,
200, 201, 302, 343

Uganda 35, 44, 45, 73, 100, 117,
189, 190, 191, 260, 269,
271, 282, 283, 284, 285,
286, 287, 288, 290, 349

uso 6, 9, 12, 22, 31, 37, 38, 40,
44, 45, 46, 67, 76, 106, 122,
124, 125, 126, 127, 132,
139, 152, 159, 171, 172,
173, 174, 176, 178, 190,
191, 203, 204, 205, 206,
207, 208, 209, 211, 217,
219, 232, 237, 238, 239,
247, 250, 261, 265, 268,
269, 277, 279, 282, 283,
284, 285, 286, 288, 301,
308, 309, 311, 312, 313,
314, 315, 317, 319, 320,
321, 322, 323, 325, 326,
329, 330, 331, 332, 336,
339, 353, 357

usuarios 7, 40, 115, 122, 125,
159, 173, 174, 178, 191,
270, 283, 285, 294, 308,

309, 310, 311, 320, 322,
326, 327, 337

146, 147, 148, 149, 150,
151, 152, 246, 344, 350

V

Vietnam 34, 37, 38, 52, 73, 86,
87, 92, 96, 116, 144, 145,

W

Weiss 15, 21, 302, 308, 317, 318,
321, 326, 334, 351, 353

ACERCA DEL AUTOR

Fred se incorporó a la Unidad de Evaluaciones del IDRC (International Development Research Centre), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, en 1993, y en marzo de 2004 pasó a ser el director. Ha escrito sobre evaluación, cooperación internacional y gestión medioambiental. Su trabajo actual incluye el desarrollo de herramientas y métodos de evaluación orientados al uso. Entre sus recientes copublicaciones se cuentan «Mapas de resultados», «Evaluación organizativa» y «Evaluación del desarrollo de capacidades». Ha dado clase y llevado a cabo investigaciones en la Universidad de York, el College Cooperativo de Tanzania, el Instituto de Tecnología de Bandung (Indonesia) y la Universidad de Indonesia. Tiene un doctorado por la Universidad de Montreal y un máster en estudios medioambientales por la Universidad de York. En 2007-2008 fue investigador en Ciencia de la Sostenibilidad en el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.

fredcarden@ksg.harvard.edu
fcarden@idrc.ca