



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

## RESUMEN



# Desarrollo social: de la investigación a la política y a la acción

Documento de base provisional

## **1. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Por qué necesitamos nuevos vínculos entre la investigación y la política?**

En el marco del programa MOST, la UNESCO se comprometió a llevar adelante su esfuerzo continuo para fortalecer el nexo entre la investigación y la política, especialmente mediante el Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales y los Foros Regionales de Ministros de Desarrollo Social. Este “nexo” es una cuestión profundamente práctica: Lo reconozcan o no, los responsables de la toma de decisiones necesitan urgentemente un vínculo más importante entre la investigación y la política, ya que sin tal vínculo sería poco probable que la política llegue a su fin.

Como ejemplo, veamos el problema de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que constituyen una componente clave de la agenda internacional en los ámbitos de las políticas sociales y del desarrollo. Adoptados en 2000 por las Naciones Unidas, estos objetivos expresan clara y concisamente un diagnóstico de las prioridades más urgentes que afronta el mundo; una exposición de las razones por las cuales ‘business as usual’ probablemente produciría resultados tan inaceptables como peligrosos y, finalmente, un juego de indicadores cuantitativos que asegurarían la responsabilización de la comunidad internacional para alcanzar los ODM.

El problema de los ODM a este respecto no precisa simplemente el avance de un compromiso retórico hacia un compromiso práctico, pero también el fortalecimiento de la capacidad de actuar de manera eficaz en contra de los males a los que los ODM se dirigen. Una política bien intencionada es, sin duda, mejor que una política egoísta o cínica. Pero la historia del desarrollo, contaminada con la basura tóxica de políticas bien intencionadas a través de ignorancia, ingenuidad o indiferencia intencionada frente al conocimiento que pueden aportar las ciencias sociales, ha empeorado las cosas. El desafío es por lo tanto, como ya fue enfatizado en la introducción, establecer una nueva base para la política que tenga en cuenta su anclaje indispensable en conocimientos rigurosos sobre cómo funcionan las sociedades y que reconozcan la responsabilidad primera e irreducible de los Estados en cuanto al bienestar de sus ciudadanos y la contribución esencial de la Sociedad Civil en todos los niveles.

A este respecto, los ODM son solamente un ejemplo urgente y destacable de un problema más general. Cambiar por completo la configuración de la política del “desarrollo”, lo cual es en efecto necesario, tiene implicaciones prácticas y conceptuales. En términos prácticos, el objetivo de “reunir” actores con expectativas, agendas y opiniones probablemente muy diferentes, exige la creación de un espacio apropiado. Asimismo, el objetivo de basarse en el encuentro para establecer procesos políticos innovadores exige un acuerdo y un compromiso en cuanto a mecanismos convenientemente diseñados. Los asuntos conceptuales ponen en juego una cierta cantidad de temas – algunos más comunes que otros – en las ciencias sociales. El “nexo” entre investigación y política es un encuentro entre actores de diferentes perfiles; un empalme entre procesos que responden a diferentes dinámicas; es una mediación entre diferentes lenguajes sociales. Las razones por las cuales el nexo no funciona sin ruptura pueden ser esclarecidas gracias a la investigación extensiva de varias disciplinas.

Por otra parte, el compromiso por un nexo más dinámico y mejor integrado entre investigación y política, es denaturaleza normativa. Modelos de gobernanza que basan la política exclusivamente en “expertise”, descartan implícitamente la contribución de mecanismos participativos a la elaboración de políticas. Existen razones para considerar esta perspectiva favorable a formas específicas de fallas políticas. Tratar con ellos en cambio, requiere una atención seria a cuestiones de rendición de cuentas y de capacitación dentro del proceso de creación de conocimientos para la política y, en particular, al rol de la sociedad civil que fomenta formas no tecnocráticas de “expertise”. Gobiernos, académicos y ONG pueden y deben trabajar juntos para establecer nuevos modos de gobernanza que aumenten más bien que diluyan la responsabilidad política.

El propósito de este texto es revisar la base empírica y conceptual de estos nuevos modos de gobernanza, centrándose en particular en los problemas de la política social. La conclusión clave puede ser declarada de manera muy simple: el conocimiento apropiado para una política responsable que realmente funciona, es necesariamente coproducido por gobiernos, académicos y ONG. Sin embargo justificar y elaborar esta exigencia requiere un trabajo considerable de las ciencias sociales. Lo que queda por aclarar a nivel político constituye el objetivo del programa MOST: los mecanismos innovadores que podrían hacer posible tal coproducción de conocimiento. Establecer

mejores plataformas para el intercambio entre actores y regiones, debería posibilitar la discusión sobre cómo establecer relaciones innovadoras entre políticas sociales y sobre cómo hacerlas funcionar; aclarar buenas prácticas institucionales y, preparando de manera adecuada publicaciones, diseminar experiencias útiles a un público más amplio para facilitar la dinámica hacia una agenda compartida sobre los resultados del proceso de Buenos Aires.

Esta agenda trata de los desafíos prácticos que presentamos en cuatro niveles distintos e interactuantes:

- conocimiento político
- política basada en experiencias objetivas
- relación entre recomendaciones y acciones, y
- participación, democracia y gobernanza.

## **2. Conocimiento político**

Reconsiderar la política social y el desarrollo social a base de un nexo revitalizado entre la investigación y la política, requiere conocimientos producidos para un objetivo preciso y accesibles a los responsables de la toma de decisiones en un formato que puedan entender y emplear. Estos desafíos son menos independientes de lo que parecen y no son necesariamente abordados espontáneamente por los sistemas de investigación existentes.

El enlace entre producción y accesibilidad del conocimiento tiende a fallar por razones de forma (lenguaje, estilo, coordinación etc.), pero también es una cuestión de sustancia. Es común que la investigación trate de cuestiones que no son interesantes para la política y que los políticos planteen preguntas que investigadores no reconocen como válidas. Efectivamente muchos investigadores profesionales de las ciencias sociales desconfían de la relevancia, y tienden a considerar la irrelevancia política de su agenda intelectual como evidencia *prima facie* de su valor. A la inversa, muchos políticos desconfían comprensiblemente de las supuestas aficiones de los investigadores hacia la sutileza y la teorización gratuita.

En esta medida, es cierto e insuficiente dirigirse a los órganos nacionales e internacionales que comisionan, financian y evalúan la investigación destinada a

prioridades políticamente relevantes en sus programas, para que, en un periodo de tiempo dado, la producción del conocimiento genuino sea sostenida. A menudo la política pide experiencias con respuestas rápidas, pero no es realista imaginar que estas experiencias puedan prosperar sin el telón de fondo de una comunidad académica intelectualmente brillante y auto-suficiente. Además, partiendo del hecho que la producción de conocimiento no lo hace *ipso facto* disponible a un público lego, es necesario – pero insuficiente si se hace en forma aislada – crear nuevos espacios (sobre la línea de la iniciativa de la UNESCO del lanzamiento del Foro Internacional del Nexo entre Ciencias y Política) en los cuales investigadores y políticos puedan establecer términos de referencia comunes con un lenguaje compartido.

Lo razón por la cual estas proposiciones son insuficientes en sí, no es porque la índole de las ciencias sociales como iniciativa científica las separe de la preocupación política y social ordinaria. No obstante hay factores institucionales significativos, que tienden a relaciones complicadas entre ciencias y políticas sociales. Propuestas prácticas solamente pueden ser relevantes si se atiende el déficit de credibilidad que las ciencias sociales obviamente padecen. El nexos entre políticas y ciencias solamente puede prosperar si se admite esencialmente que bajo las ciencias sociales pueden contribuir a una sociedad mejor.

El reto de esta discusión se encuentra en los mismísimos términos “*ciencia social*”. Una ciencia que se aísla a sí misma del mundo social es irrelevante, porque nadie se dará cuenta. Una actividad social que abandona la aspiración al rigor científico, es irrelevante porque no hará ninguna diferencia. Lo que está en juego es la apertura de las ciencias sociales sin banalizarla – hacerla a la vez más científica y más realista.

Esto por supuesto se dice con facilidad, especialmente en cuanto a los tipos de investigación (internacional, comparativa y colectiva) que la política social requiere. En términos generales, esta necesidad de investigación debe cubrir dos déficits, que son en cierto sentido, reflejo uno del otro: por un lado, persisten las generalizaciones desfavorables que tienen sus efectos a través de una serie de países y ritmos de tiempo. Por otro lado, hay una falta de investigación sensible al contexto sobre casos y situaciones específicos. La falla de políticas tiende a corresponder con un foco excesivo

en métodos burdos de alcance medio (mid-range, broad-brush approaches), que no son suficientes ni a nivel global ni a nivel local.

Aumentar las capacidades de investigación a nivel internacional frente a estas preocupaciones, requiere una atención detallada a los cuatro asuntos principales que forman parte del ámbito de ciencias y política en un sentido amplio:

- procedimientos innovadores para asegurar la comparabilidad técnica y la calidad de proyectos internacionales de gran escala;
- reconocimiento de la brecha inevitable entre los campos de ciencias sociales y de política junto a espacios adecuados de mediación para permitir que estos campos se enriquezcan mutuamente;
- crear sinergias entre programas de investigación existentes, principalmente nacionales y mecanismos de financiación;
- reconocimiento de que la “expertise” no es ni subversiva ni subordinada a la política.

### **3. Política basada en experiencias objetivas**

Incluso suponiendo que la investigación produce un conocimiento relevante para la política, no existe ninguna garantía que los políticos lo utilicen y aún menos, que lo hagan de manera prudente y eficaz. La petición a la moda, por una política “basada en experiencias objetivas” o “en evidencias” (la expresión proviene de una analogía discutible con “medicina basada en la experiencia”), responde a la preocupación por una política diseñada no con referencia al “sentido común” o a preconcepciones ideológicas, sino a experiencias prácticas previas.

La política está basada en hechos objetivos, en otros términos, en la medida en que comprende una base de conocimientos comparativos y modelos de implementación eficaces y transferibles que pueden ser calibrados en base a características de casos particulares. ¿Pero qué condiciones favorecen la incorporación de evidencias correspondientes y las políticas basadas en éstas, concebidas por responsables de la toma de decisiones o configuraciones políticas particulares?

En breve, el proceso político debe presentarse abierto al conocimiento creado de manera a la vez independiente, rigurosa y relevante. No es una cuestión de

subcontratar “expertos” para el diseño de políticas. Ante la complejidad e incertidumbre, las experiencias objetivas solamente pueden ser convincentes pero no conclusivas. Cuando experiencias objetivas aparentes chocan con el sentido común, es mucho menos que evidente que el sentido común ceda el paso sin más.

En este contexto es útil considerar primero genéricamente las características que promueven o bloquean el uso de investigaciones. Se pueden citar cuatro categorías principales: las características de la investigación y de los investigadores correspondientes; las características de los modos de difusión o bien el vínculo entre investigadores y el campo político; las características de posibles grupos de usuarios; y las características del dominio político al que se refiere la investigación.

Intentando incluir la política social o los temas de desarrollo social en este marco genérico, aparecen ciertas características que se deberían tener en cuenta en cualquier discusión seria sobre la perspectiva de una política basada en experiencias objetivas.

- Es poco probable que las características de la investigación y de los investigadores correspondientes sean distintivos en términos institucionales. Por otro lado, los investigadores de políticas sociales tienden a ser asociados a perspectivas ideológicas en competencia, lo que muchas veces influye la recepción de su investigación, incluso cuando la investigación misma es producida en relación al modelo dominante de objetividad.
- Los modos de difusión o el vínculo entre investigadores y el campo de la política son probablemente, una vez más, en gran parte explícitos en la medida que la agenda de las políticas sociales (tanto a nivel nacional como internacional) está definida por términos ideológicos. En consecuencia, los aportes de la política a las agendas explícitamente políticas, es seguramente abundante.
- La investigación sobre temas de políticas sociales - el desarrollo social - no puede ser reducida a un nexo estrecho entre la investigación y la política fácilmente controlado y limitado. A causa de la notabilidad política de las temáticas, la investigación puede ser utilizada (e incluso producida) por un gran número de utilizadores potenciales del conocimiento, incluyendo a grupos de

sensibilización. Además, forma parte de la índole de las políticas sociales, que requieren de un aparato de implementación extensivo, con numerosos profesionales que necesitan acceso a resultados de investigaciones y que se encuentran en una posición que les permita contribuir de manera crítica a su utilización.

- Finalmente, el dominio político al que apunta la investigación de las ciencias políticas / desarrollo social, es intrínsecamente controvertido. Las soluciones propuestas – para no mencionar las propuestas acerca de definiciones del problema – son pocas veces consideradas como “neutrales” u “objetivas”, independientemente de un reconocimiento académico impecable, y solamente se consideran relevantes en cuanto a la política, una vez tamizados por visiones políticas y a menudo ideológicas. Como fue evocado en otra parte de este documento, esto no es una característica negativa de configuraciones políticas existentes que requiera una acción curativa. Al contrario, la dimensión política de las políticas sociales es un aspecto inmanente y deseable, que destaca porqué la dimensión participativa del conocimiento para la política no es un aditivo opcional, pero una dimensión constituyente de una política social eficaz.

Más en concreto, las fallas de la integración de conocimientos relevantes a las políticas, se dividen en tres categorías:

- falta de interés político en la investigación, la cual se encarga no para tener acceso a sus resultados, pero por otras razones, incluyendo la costumbre, la legitimación simbólica y el patronato;
- falta de interés en el impacto político por parte de los investigadores que prefieren, por la razón que sea, estar apartados de los procesos políticos;
- falta de comunicación eficaz para tender un puente entre los diferentes lenguajes, agendas y intereses de políticos e investigadores.

A pesar de esto, la investigación social puede ser utilizada y tomada en serio. Se trata de fomentar el desarrollo de procedimientos institucionales que podrían crear el contexto de fondo favorable, en el cual los factores comunes favorables al fracaso operen de manera menos fuerte. Las perspectivas críticas de investigadores y ONG en cuanto a la utilización del conocimiento como prioridad en los procesos políticos, son probablemente de un especial valor en este respecto.



#### **4. De la sensibilización a la acción**

Considerar el “nexo” investigación-política en términos de relaciones bilaterales entre académicos y responsables de la toma de decisiones puede ser excesivamente tecnócrata. A pesar de consideraciones normativas, es probable que la gobernanza dirigida por expertos sea ineficaz en la práctica. Los objetivos del desarrollo social (incluyendo especialmente la formación, la previsión sanitaria primaria, la protección ambiental, la urbanización durable, etc.) dependen a final de cuentas de los comportamientos socialmente deseados de personas comunes. Nadie puede ser obligado a hacerlo, ni tampoco se pueden anticipar las probables respuestas a incentivos o instrucciones particulares.

Un modelo de gobernanza más satisfactorio debe por lo tanto tomar en serio los roles diversos de la sociedad civil en el nexo investigación-política. ONG en el sentido amplio de la palabra tienen una gran capacidad crucial (aunque inmanentemente limitada) para monitorear y movilizar las bases sociales. El proceso político necesita ese tipo de informaciones sobre las condiciones sociales y probablemente responda a iniciativas particulares, no en último término porque son significativamente más independientes que los resultados de investigaciones oficiales, por no hablar de datos administrativos internos. El proceso político también necesita la participación activa de las personas concernidas por la implementación de la política. Al fin y al cabo, los objetivos del desarrollo social se alcanzan cuando las personas comunes toman la responsabilidad de su propio desarrollo. Sin las estructuras organizadas de la sociedad civil, es muy probable que esto no sea alcanzable. Además, el rol de las asociaciones de la sociedad civil, como creadores de conocimientos, no debería ser subestimado. Evidentemente este conocimiento solamente es útil si se rubrica de manera correspondiente, pero el proceso político se vería empobrecido si no se incorporaría este tipo de conocimientos: las exigencias para asegurar la justicia y la eficacia apuntan en este caso en exactamente en la misma dirección.

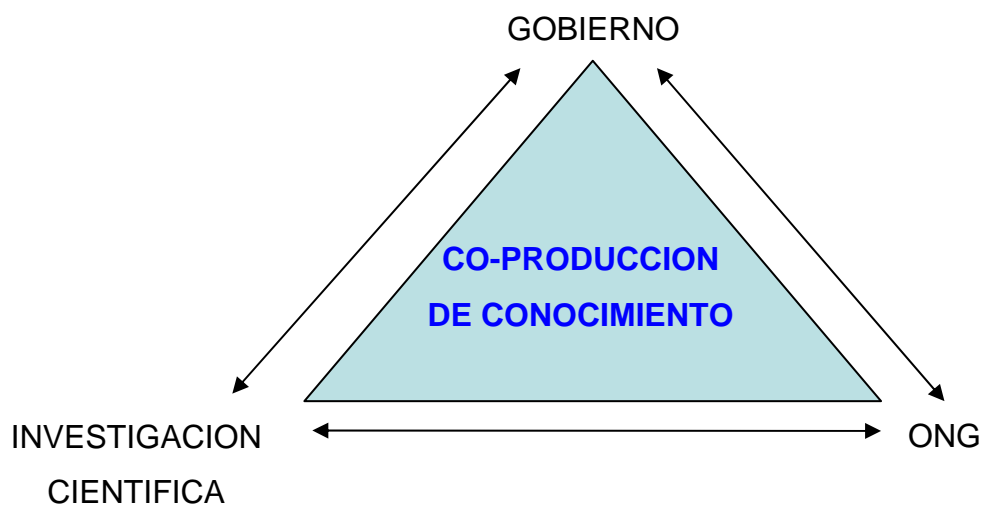
No obstante, dada la moda actual de la “gobernanza”, esta evaluación de la contribución de la sociedad civil al desarrollo y a la implementación de la política se puede exagerar fácilmente y puede llevar en direcciones que podrían ser contraproducentes. El rol importante de la sociedad civil depende del perfil destacado

de las asociaciones de la sociedad civil, guiadas más bien por valores y obligaciones que por funciones técnicas. Estas asociaciones no pueden contribuir como meros asesores o auxiliares burocráticos. Asuntos de competencia y responsabilización también tienen una importancia central en este respecto: si las organizaciones en particular realmente representan genuinamente la sociedad civil en muchos casos puede ser una cuestión discutible. Es por lo tanto crucial mantener un equilibrio entre las capacidades y responsabilidades de todos los partidos en el nexo investigación-política.

### **5. Participación, democracia y gobernanza: de la producción de conocimiento a la coproducción de conocimiento**

Un nexo entre ciencias y políticas que funciona –eficaz porque toma en cuenta la necesidad de participación y capacitación– es una relación triangular en la cual los tres vértices se comprometen a llevar a cabo un intercambio en ambas direcciones con cada uno de los demás, de modo que idealmente contribuyen a una coproducción del conocimiento necesario para la acción eficaz.<sup>1</sup>

Aún falta ser más específico en cuanto a los pasos prácticos que podrían favorecer una relación triangular semejante, basada en una *articulación* más acentuada de las relaciones de intercambios, y por lo tanto una base de conocimientos perfeccionada para las ciencias políticas.



---

<sup>1</sup> Preste atención a que el triángulo en sí mismo no es significativo: cualquier relación triangular forma un "triángulo". Lo importante son las dinámicas que actúan alrededor y al interior del triángulo.

Los nuevos procedimientos eficaces dependen fuertemente de que se puedan realizar foros “híbridos”, que reúnan investigadores, políticos y una gama de actores sociales para que formulen preguntas y para que aseguren la circulación amplia de conocimiento disponible. La clave para llegar a estos foros es evitar una definición *a priori* sobre lo que se puede considerar como “peritaje” para los propósitos de la política y además, establecerlos en un momento del proceso de político, en el cual las opciones están aún abiertas. Esto implica, entre otros, que este tipo de foro no debería ser sujeto a estrictas demarcaciones sectoriales. Debería servir *inter alia* para revelar conexiones a través de las fronteras políticas que deberían ser tomadas en consideración para diseñar respuestas eficaces. Los científicos sociales no están muy motivados a exponer su trabajo a la crítica de aficionados y los políticos están poco motivados a comprometerse en su agenda básica con científicos o activistas que, por su lado, no están directamente comprometidos con nadie. Además, muchos activistas están poco motivados (por razones comprensibles) a compartir la responsabilidad de la definición de políticas y de su implementación. No obstante esta búsqueda de nuevas formas de responsabilidad, aunque evasiva, está en el centro de cualquier intento serio de aumentar el perfil y de aumentar la relevancia política de las ciencias sociales.

Alcanzar la participación y la discusión democrática en la práctica, es sin duda más difícil que lograr que dialoguen académicos y políticos – que son relativamente pocos numerosos y que comparten una procedencia social similar –. Pero pueden imaginarse soluciones y experiencias que puedan ser inspiradoras. Todo depende del reconocimiento que existen varias formas de especialización y de una Sociedad Civil activa que pueda organizar y mejorar preocupaciones, temores, esperanzas, conocimientos y experiencias de individuos y comunidades.

Sin duda existen muchos obstáculos a varios niveles. No obstante, es bueno comenzar al menos por saltar el obstáculo que tiende a resolver problemas e imaginar soluciones. La movilización para tomar los ODM en serio es una movilización para cambiar nuestras percepciones y para abrir nuevos espacios de acción.