
Los efectos de las investigaciones en la política: Monografías en torno a los vínculos entre ciencias sociales y políticas públicas

Tema del número

A En pos de los más diversos objetivos, los Estados contemporáneos intervienen de forma cada vez más precisa en la trama de sus sociedades. Así, pueden desear, por ejemplo, promover la salud pública a través de campañas contra el tabaco o a favor de la seguridad vial, concebir políticas de protección social mejor adaptadas a muy distintas situaciones individuales, facilitar formas de “aprendizaje a lo largo de toda la vida” para preparar a sus ciudadanos para la “sociedad del conocimiento”, o abrir las decisiones tecnológicas más trascendentes a la participación democrática. Las intervenciones de este tipo exigen tanto un conocimiento pormenorizado de las situaciones sociales como la capacidad de prever sus cambios ante estrategias hipotéticas. Presuponen, por decirlo de otro modo, un despliegue bastante improbable de las ciencias sociales. Improbable en el sentido de que, a menudo, las ciencias sociales son reacias a la “instrumentalización” y, a decir verdad, tienen algunos buenos argumentos epistemológicos para repudiarla. Improbable también porque los responsables de las políticas públicas son a menudo reticentes a tomar en consideración los tiempos y la lógica propios a la investigación científica, por no hablar de sus conclusiones que pueden ser embarazosas. Los artículos de este número ofrecen un panorama geográfico y sectorialmente variado -desde Filipinas a Uzbekistán y de Camerún a los Países Bajos- del uso del conocimiento en la política social, junto con un análisis de los obstáculos con los que se encuentra y los fracasos a los que puede conducir. La comprensión de estos fracasos es indispensable para la realización de dos labores indisociables: un análisis científico más preciso del universo social y la mejora de las capacidades de acción para hacer frente a sus problemas más apremiantes.

Número anterior (178): Las ONG y la gestión de la diversidad biológica

Asesora editorial: Marie Roué

Próximo número (180): La excelencia en ciencias sociales

Editorial

En un reciente editorial de la *Revista internacional de ciencias sociales* (Nº 177, septiembre de 2003), se señalaba con preocupación que las dudas de los profanos sobre la utilidad de las ciencias sociales hallan eco en la incertidumbre de los profesionales sobre cómo saber cuándo la ciencia social es “buena” y cuándo “tiene importancia”. Sin duda, la posición de las ciencias sociales en el debate público indica a veces que nadie comprende sus preguntas y a nadie interesan las respuestas. De ese número se desprende que existen formas de dar respuesta a esa preocupación en el plano teórico, en particular teniendo plenamente en cuenta la condición epistemológica que caracteriza a las ciencias sociales. De hecho, *en principio* hay buenas razones para dudar de que exista una disyuntiva entre la calidad y la utilidad de las ciencias sociales. Cuando son de calidad, pueden ayudar a las personas a dar sentido al mundo social; y al situar las ideas, los temores, los intereses, los valores y las relaciones de los seres humanos en el centro de los procesos sociales que reflejan y a la vez configuran, las ciencias sociales son intrínsecamente participativas y democráticas. Si se les concede poca importancia, por el contrario, la solución de los problemas de los seres humanos parece estar fuera del alcance de éstos. Dicho de otro modo: las buenas ciencias sociales son *a un tiempo* sociales y científicas.

Estos argumentos, sin embargo, no dejan de resultar muy abstractos. Una cosa es resaltar que los científicos sociales dignos de tal nombre no tienen motivos para temer implicarse en temas sociales de orden práctico y, viceversa, que los profesionales de la acción social harían mal en prescindir de las ciencias sociales (aun en su vertiente más conceptual) por estimarlas puramente “teóricas”; y otra cosa, mucho más difícil, es dar con mecanismos prácticos para hacer realidad tan provechoso engarce entre ambos mundos, pues cada uno de ellos trabajará inevitablemente con designios, lenguajes, plazos y sistemas de evaluación distintos, sin olvidar que en general también difieren sus intereses, tanto institucionales como individuales. Y aun cuando todos los científicos sociales fueran también agentes sociales y viceversa (suponiendo que tal cosa fuera deseable, por no hablar de factible), no podrían ejercer de modo convincente ambas funciones *al mismo tiempo*. Las ciencias sociales son útiles porque son *ciencias* que estudian la sociedad: toda tentativa de adquirir mayor nivel de interés a costa de la independencia de investigación, el rigor metodológico y la objetividad de las evaluaciones sería realmente un pésimo negocio. Y desde luego, tanto o más necio sería dejar de lado temas urgentes hasta disponer de los instrumentos necesarios para tratarlos con el debido rigor científico, sin garantía alguna, por lo demás, de que tales instrumentos lleguen a existir algún día. La cuestión, dicho de otro modo, no estriba en reducir el conocimiento a la acción o viceversa, sino en dar con mecanismos prácticos (que en general, aunque no siempre, revestirán forma institucional) para que funcione la dinámica interna de ambos mundos y para que la comunicación discurra en los dos sentidos.

Nada permite suponer que las consideraciones teóricas basten para forjar un modelo viable. Las “ciencias sociales” no constituyen una entidad homogénea, sino más bien una intrincada matriz de disciplinas y problemas que ofrece múltiples puntos de vista sobre todos los temas de importancia. Análogamente, “acción social” es una etiqueta que designa muy diversos procesos que quizá sólo tengan en común una orientación genérica hacia la obtención de “resultados”. Como muy mínimo, es preciso distinguir entre “políticas” (entendidas como actuaciones en que se utilizan los recursos legales característicos del Estado u otros recursos propios de organismos subestatales o internacionales), por un lado, y un variado elenco de formas de autoorganización, tanto espontáneas como conscientemente orientadas, por el otro. La epistemología, en otras palabras, sólo es de ayuda hasta cierto punto.

Un modo práctico de avanzar consiste en estudiar con cierto detenimiento empírico una serie de ejemplos reales, buenos y malos, de relaciones entre ciencias sociales y acción social. Por supuesto no hay garantía alguna de que sea posible reproducir el éxito obtenido. El mundo real no es un laboratorio, y lo más probable es que todo intento de análisis exhaustivo de un ejemplo (que inevitablemente resultará complejo y estará acotado artificialmente en muchos sentidos) tropiece con el enorme escollo del número de variables que se requieren para describirlo en su totalidad. Por ello no cabe tener la certeza de que una situación sea idéntica a otra previamente descrita como “práctica ejemplar”, y las más loables intenciones de reproducir una experiencia podrían muy bien resultar contraproducentes. Análogamente, aunque los errores son más instructivos en muchos sentidos (sin duda es más fácil transmitir y adaptar el conocimiento de las condiciones *suficientes* para fracasar), es probable que la mera complejidad del mundo real condene al fracaso todo intento de determinar las condiciones *necesarias* para tener éxito. En general, como señalaba el filósofo marxista francés Louis Althusser refiriéndose a las revoluciones, hay una “sobredeterminación” del fracaso de las políticas por una acumulación de condiciones que resultan suficientes en conjunto, aunque no se sabe si lo serían por separado, pues de hecho nunca se presentan aisladas, y cuya configuración general, incluso, corresponde a una “necesidad” de índole más histórica que lógica (Althusser, 1965). Sin embargo, recurrir a ejemplos concretos analizados en detalle es una forma práctica de ampliar la experiencia de quienes participan en la acción social y de prepararlos mejor para juzgar las posibilidades y los límites de otras situaciones concretas, igualmente confusas, con las que deban lidiar en su propia parcela del mundo real.

Teniendo presentes estos elementos, y centrándose concretamente en la elaboración y aplicación de políticas como una de las formas de acción social, los autores de este número utilizan los resultados de un proyecto elaborado dentro del Programa ‘Gestión de las Transformaciones Sociales’ (MOST) de la UNESCO para arrojar luz sobre los factores que mejoran el uso de la investigación en las políticas sociales. Dicho proyecto, concluido en 2001, empezó con la observación, congruente con las consideraciones generales que anteceden, de que muchos organismos internacionales y gobiernos nacionales, en su afán de reducir la pobreza y habilitar a los países para responder a los problemas sociales del siglo XXI, patrocinaban la investigación en ciencias sociales para que ésta les ayudara a definir líneas de trabajo apropiadas y factibles. Las políticas, empero, con frecuencia obvian o incluso contradicen las recomendaciones dimanantes de la investigación de calidad. El proyecto consistía en hacer balance de la experiencia (positiva o negativa) de 35 países de todos los continentes y en todas las grandes áreas de la política social (educación, asistencia social, vivienda, tercera edad e inmigración) y elaborar a partir de ahí un sistema dinámico de divulgación que pudiera llegar tanto a investigadores que trabajan con la idea de influir en las políticas como a las instancias que apoyan económicamente esas investigaciones y también a los propios círculos responsables de elaborar políticas.

La metodología del proyecto, muy centrada en la comparabilidad entre experiencias, fue concebida por Carol Weiss basándose en su dilatada experiencia de trabajo sobre la utilización del conocimiento (Weiss, 1991, 1997; Weiss y Bucuvalas, 1980) e inspirándose concretamente en la evaluación que llevó a cabo de la marcha del programa estadounidense *Comprehensive Child Development Programme* (CCDP) [Programa de Desarrollo Infantil General], cuya primera evaluación (efectuada en 2000) había puesto de relieve la nula influencia concreta que el programa tenía, al menos en términos estadísticos, sobre el desarrollo infantil. De los artículos que integran este número, los referentes a los Países Bajos, Camerún, China, Eslovaquia, Filipinas, Uzbekistán y la República Checa están basados en investigaciones adscritas al proyecto de MOST y ofrecen una perspectiva transversal del planteamiento de conjunto. Dado que el marco metodológico general determinó en buena medida la investigación, a continuación se resumen sus grandes líneas¹.

Estado de las investigaciones sobre “la utilización del conocimiento”

El problema de fondo es que una proporción considerable de las investigaciones que apuntan manifiestamente a la formulación de políticas nunca llegan a influir en sus destinatarios, pese a que éstos suelen contribuir en gran medida a financiarlas. Es más, la calidad teórica y metodológica de la investigación no parece, en general, guardar mucha relación con la influencia que ésta vaya a tener. El proyecto que dio origen a los artículos seleccionados consistía en tratar de discernir qué tipos de investigación y en qué condiciones tienen más posibilidades de influir realmente en los círculos donde se definen las políticas. La idea es la de ayudar a investigadores y organismos de financiación a concebir teóricamente, poner en práctica y dar a conocer las investigaciones (en particular en cuanto a los elementos de la evaluación) de manera tal que tengan más probabilidades de captar el interés de quienes detentan el poder. La premisa de partida es que una mejor utilización del saber existente redundará en políticas que sean, por término medio, de mejor calidad.

Los más de veinticinco años de investigaciones han deparado resultados sustanciales en lo referente a la “utilización del conocimiento” (UC, por utilizar las siglas adoptadas en el presente número para hacer referencia a este paradigma). Numerosos análisis han indagado en los parámetros que vienen asociados a un mayor uso de los resultados de la investigación, a saber: las características del estudio, los mecanismos de difusión, los investigadores y los usuarios. Se han publicado numerosos estudios sobre la UC, lo que ha generado un buen catálogo de respuestas a la pregunta de qué tipos de investigación se prestan más a su uso posterior. Lamentablemente, las respuestas no coinciden entre sí. Algunos estudios, por ejemplo, revelan que la calidad del trabajo es importante, y otros en cambio no encuentran relación alguna entre la calidad de un estudio y la influencia que ejerce. Algunos indican que los artífices de las políticas acuden a los resultados de la investigación en situaciones de crisis, mientras que otros concluyen que esas situaciones no son propicias a la utilización del conocimiento.

Estas discrepancias tienen mucho que ver con las distintas definiciones y metodologías utilizadas. Los investigadores han atribuido significados variables al término “utilización”. ¿Qué significa “utilizar” determinado estudio? Ciertos especialistas presuponen que las conclusiones de una investigación deben determinar la línea política, esto es, inducir decisiones distintas a las que se habrían adoptado en ausencia de esa investigación. Otros, admitiendo que en la formulación de políticas concurren muchos elementos y que sería ingenuo pensar que a la hora de la verdad los resultados de la investigación pesan más que el resto de intereses, criterios ideológicos y datos previos, adoptan un punto de vista más laxo y entienden que “utilizar” una investigación significa tener realmente en cuenta sus conclusiones, al margen de que luego se actúe o no de acuerdo con ellas. Si realmente son tenidas en cuenta, las conclusiones de una investigación son susceptibles de modificar el punto de vista de los responsables políticos sobre determinados temas, así como sus prioridades e intereses, incluso en su trabajo a largo plazo. Pero por otro lado, si se adopta una definición flexible de “utilización”, ¿cómo puede saber el investigador si se han examinado con la debida atención los resultados de un estudio?

Por otra parte, en los estudios sobre la UC se han empleado métodos muy diversos: encuestas cuantitativas, entrevistas cualitativas, análisis de la suerte que corren determinados informes de investigación por parte de sus propios autores, análisis de documentación, estudios prospectivos y retrospectivos, simulaciones en el tiempo, etc. Los estudios se refieren a temáticas tan variopintas como la vivienda, la energía, la salud mental o la educación. Las investigaciones sobre la UC han tenido lugar en distintas épocas, principalmente a fines de los setenta y principios de los ochenta, para cobrar luego renovado impulso a finales de los noventa. Buena parte de ellas se han llevado a cabo en los Estados Unidos, aunque también las ha habido en Europa Occidental y puntualmente en otros lugares. No cabe sorprenderse pues de que las conclusiones sobre el tema no formen luego un ordenado catálogo de verdades aceptadas por todos.

El plan de investigación

Habida cuenta de las deficiencias de la investigación actual, el proyecto se planificó para maximizar las oportunidades de comparación, a lo largo y ancho de los países y los sectores de políticas, y entre los periodos, con respecto a los factores que propician el uso de los resultados de la investigación en la esfera política y los que la entorpecen. En particular, ¿qué características propician el uso de la investigación y cuáles lo estorban? Son cuatro las principales categorías pertinentes al respecto: las características de la investigación y de los investigadores que la llevan a cabo; las características de las formas de difusión o vinculación entre los investigadores y la esfera política; las características de los posibles grupos de usuarios; y las características del ámbito político en que incide la investigación.

Algunos ejemplos de los rasgos distintivos de cada categoría pueden ser útiles en este punto. En cuanto a la investigación y los investigadores, es posible que las pesquisas iniciadas por investigadores célebres y respetados que trabajan en institutos de prestigio reciban más atención que las labores que llevan a cabo los novatos de las instituciones provinciales. Otras hipótesis son que la investigación que presenta la mejor calidad metodológica suele recibir más atención que la de calidad inferior, o que la investigación cuantitativa obtiene más audiencia que la cualitativa. De igual modo, es posible que la influencia de los resultados de los meta-análisis o las síntesis de un conjunto de obras sea mayor que la de los estudios monográficos.

En cuanto a las modalidades de difusión, se consagró especial atención a cuatro estrategias para dar a conocer los resultados de las investigaciones. La primera es la de la publicación científica ordinaria. Los resultados de la investigación se consignan en revistas profesionales y en informes destinados a la entidad patrocinadora. Una segunda modalidad de difusión consiste en incluir a los interesados en el proceso de investigación, de forma que puedan opinar desde el principio acerca del plan de investigaciones y estén al tanto de las conclusiones, cuando éstas se concreten. En la actualidad este es uno de los dispositivos más recomendados para difundir los resultados de la investigación entre los posibles usuarios. Al vincular a los interesados con la investigación, este sistema tiende a hacerla más pertinente para las necesidades de los usuarios y a mantenerlos al corriente de las conclusiones que van surgiendo a lo largo del proceso, de modo que se eviten las sorpresas. Pero cuando lo que se busca es la participación de los decisores, esta estrategia presupone una disposición a participar en el proceso de investigación y una atención sostenida que pocos responsables políticos parecen dispuestos a mantener.

La tercera estrategia de difusión que se examinó es la creación de redes. Esta es una estrategia “política”, similar al cabildeo, que se basa en contactos personales con las minorías que tienen influencia. Ciertos grupos de investigación de los Estados Unidos que tratan de llegar a los congresistas se ponen en contacto con el personal y los miembros de importantes comités del Congreso para convencerlos de la pertinencia de las conclusiones de la investigación y de sus consecuencias para la formulación de políticas. Por último, puede ocurrir que la investigación sea adoptada y difundida por otros (esto es, no por el investigador, ni por la organización investigadora), tales como los medios de comunicación, los centros de investigación, un “paladín” de la investigación que asuma la tarea de difundirla o una “red temática” de activistas de diversas bases institucionales que permanezcan en contacto mutuo y compartan la información.

Ciertas características de los posibles grupos de usuarios pueden también influir en el tipo de atención que va a otorgarse a la investigación. Por ejemplo, en Francia y Alemania son muchos los altos funcionarios que han cursado estudios de derecho y son relativamente pocos los que han recibido formación en ciencias sociales. Algunos datos disponibles en Estados Unidos y Canadá indican que los decisores políticos con formación jurídica son menos sensibles a las investigaciones y evaluaciones de la ciencia social que los funcionarios que han recibido otro tipo de formación.

Otra característica de los actores políticos que parece pertinente, según algunos estudios sobre la UC, es el tiempo que llevan trabajando en el campo temático. A menudo, los novatos parecen más receptivos a las conclusiones de la investigación que sus colegas de mayor experiencia, que se consideran mejor informados de los temas.

Las características del campo temático son sin duda importantes y, sin embargo, son los factores que menos atención han recibido en los estudios sobre la UC. Parece importante investigar si algunos ámbitos de estudio (*v. gr.*, la macroeconomía, la justicia penal) se prestan más que otros a la investigación y evaluación. De modo análogo, el grado de polarización política del tema parece tener importancia, como también la intensidad del cabildeo de las partes interesadas. No es de extrañar que si los resultados de la investigación contradicen la política en el campo temático, eso pueda afectar el grado de influencia de las conclusiones de la investigación y la evaluación. Las 35 monografías incluidas en el proyecto trataron de tener en cuenta esta dinámica y los artículos aquí compilados ofrecen un claro indicio de su importancia.

El marco conceptual del proyecto se basó en monografías de una serie de investigaciones (o de síntesis de estudios). Muchas monografías anteriores habían usado métodos cuantitativos, en un esfuerzo por cuantificar los efectos de los diversos factores sobre la utilización de las conclusiones de la investigación. Los estudios basados en encuestas, análisis de contenido y otros enfoques cuantitativos han contribuido a la comprensión. Pero cada monografía cuantitativa tiende a definir la “utilización” en términos un tanto diferentes. También emplean variables algo distintas, creadas a partir de preguntas diferentes. Por lo tanto, crean modelos diferentes de los factores que inciden en el uso de la investigación y proponen cálculos diversos de los efectos de los distintos aspectos sobre su grado de utilización.

En materia de UC se ha llegado a un punto en el que probablemente las conclusiones ulteriores de esta índole no van a contribuir de manera sustancial a ampliar el conocimiento. Ahora es necesario tomar en consideración el *contexto*, y hacerlo sistemáticamente; y también utilizar en las investigaciones los marcos de referencia teóricos, los conceptos y las variables comunes. Por eso una serie de monografías, en la que cada una de éstas utilice el mismo marco de referencia conceptual, ofrece la perspectiva más útil en materia de esquemas y procesos de UC.

En su valoración de los orígenes y las repercusiones de estudios específicos de investigación, se invitó a los participantes del proyecto a hacer referencia a un marco analítico sistemático -aunque algunos autores que figuran en este número señalaron explícitamente que eran renuentes a hacerlo o que lo consideraban inadecuado. El plan de la monografía procuraba definir cada caso -ya fuera un estudio o una compilación de estudios sobre un tema específico en un determinado país- mediante un conjunto de variables agrupadas en nueve categorías.

1. *Iniciación.* ¿Quién inició la investigación? ¿Por qué motivo? ¿Cuáles eran sus objetivos? ¿Los iniciadores mostraron su preocupación por la aplicación de los resultados de la investigación a la acción práctica? ¿Hubo una propuesta formal o una solicitud de propuestas? ¿Cómo se escogió al investigador? ¿Quién financió el estudio?
2. *Evaluación.* ¿Quién evaluó los méritos del estudio? ¿Hubo opiniones encontradas acerca del valor del estudio? ¿Figuró entre los criterios de aprobación la presunta utilidad de sus resultados? ¿Consideraron los evaluadores la calidad metodológica del estudio propuesto? ¿Tomaron en cuenta la reputación académica del investigador (o los investigadores) y de su organización?
3. *Investigador(es).* ¿Cuál era su renombre en tanto que investigadores? ¿Qué reputación tenía la organización que los empleaba? ¿Habían llevado a cabo anteriormente este tipo de investigaciones? ¿Cuál era su especialidad?
4. *Realización del estudio.* ¿Cuánto tiempo duró? ¿Cuántas personas trabajaron en el estudio y cuáles fueron sus funciones? ¿Participaron los interesados (incluidos los responsables

políticos) en la realización del estudio? ¿Tenía la investigación una base teórica explícita? ¿Qué métodos de investigación se utilizaron? ¿Cómo se recopilaban los datos? ¿Cómo se analizaron los datos? ¿Se ciñó la metodología a principios técnicos sólidos? ¿Qué tipo de informe(s) se redactó?

5. *Conclusiones.* ¿Qué demostraron? ¿Proporcionaron orientación nítida para la acción? ¿Pusieron los resultados de la investigación de relieve la necesidad de cambiar la política o el programa vigente? ¿Cambios grandes, o pequeños? ¿Contradecían las conclusiones la política vigente o los intereses de la organización? ¿Sería costosa, en términos monetarios, la aplicación de las conclusiones? ¿Exigiría la aplicación de las conclusiones cambios en la estructura de la organización o en el modo de funcionamiento habitual?
6. *Difusión.* ¿Cómo se transmitieron a los destinatarios los resultados de la investigación? ¿Y a los decisores? ¿Hicieron los investigadores uso de la palabra en conferencias o cursos de formación de profesionales o en comparecencias públicas? ¿Trataron de comunicar sus conclusiones a los responsables políticos? ¿Hubo un “paladín de la investigación” que no participó en las tareas pero que difundió los resultados? ¿Informó la prensa de los resultados? ¿Hubo otros “intermediarios”, tales como centros de investigación o grupos de intereses que transmitieron las conclusiones a los responsables políticos?
7. *Contexto político.* ¿Cuáles eran los antecedentes del campo temático (v. gr., descentralización, privatización, etc.)? ¿Se había debatido el tema anteriormente? ¿Había partidarios y opositores nítidos del sesgo que la investigación apoyaba? ¿Eran las divisiones entre partidarios y opositores firmes y de larga data? ¿Se respetaron en el campo temático los resultados de la investigación? ¿Qué otras conclusiones de la investigación se dieron a conocer, si es que hubo alguna? ¿Qué información adicional se proporcionó a los decisores? ¿Qué grupos cabildaron ante los decisores y en pro de qué causas lo hicieron? ¿Usó alguno de los cabilderos las conclusiones de la investigación para apoyar su punto de vista? ¿Era urgente que se tomara una decisión? ¿Se enfrentaban los decisores a una crisis en la que las soluciones existentes eran inoperantes?
8. *Posibles usuarios.* ¿Quiénes eran los usuarios más idóneos de las conclusiones de la investigación? ¿Qué cargos detentaban? ¿Cuál era su formación universitaria? ¿Durante cuánto tiempo habían trabajado en el campo temático? ¿Se enteraron de las conclusiones de la investigación? ¿Por qué vías? Si se habían enterado de las conclusiones, ¿creyeron que eran acertadas? ¿Consideraron que las conclusiones eran pertinentes para los temas y las condiciones que afrontaban? ¿Interpretaron correctamente las conclusiones, las malinterpretaron o distorsionaron los resultados?
9. *Utilización.* ¿Usaron los decisores las conclusiones para reconsiderar lo que estaban haciendo o lo que planeaban hacer? ¿Cambiaron algo? Si así ocurrió, ¿fueron cambios grandes o pequeños? ¿De qué resultados hicieron caso omiso? ¿Cuánto tiempo transcurrió antes de que aplicaran los cambios inducidos por la investigación? ¿Qué factores propiciaron su interés en la investigación? ¿Cuáles lo inhibieron? ¿Cuán satisfechos estaban los decisores de la medida en que la investigación atendía a sus necesidades?

Desde una perspectiva metodológica, para la recopilación de datos debían usarse, siempre que fuera posible, documentos, expedientes y archivos. Por ejemplo, a las personas que contribuyeron al proyecto se les pidió que buscaran los expedientes para obtener información acerca de la duración y financiación del estudio, así como de la caracterización de la historia y la configuración del campo temático. De modo análogo, se usaron los expedientes para conocer los nombres y la ubicación actual de las personas vinculadas al caso, como iniciadores, encargados de la financiación, investigadores, revisores, difusores y posibles usuarios, a los que posteriormente se entrevistó. Cuando las listas de participantes no estaban completas, se les preguntó a los entrevistados en la primera vuelta por los nombres de otras personas que habían participado.

Pero la mayor parte de la información pertinente no se encuentra en archivos ni en otros documentos, lo que hace aún más necesarias las entrevistas con los participantes en el proceso de

investigación y utilización. Se recomendó realizar entrevistas con diversos participantes en cada caso, con el fin de conocer perspectivas diferentes. Las entrevistas permitieron además detectar y eliminar toda información errónea que se hubiera suministrado, ya fuera por ignorancia o por interés particular. Como es previsible, en estas entrevistas los encuestados dan interpretaciones diferentes de los sucesos, no tanto porque deseen falsear la realidad como por el hecho de que cada uno la percibe de manera distinta. En las investigaciones de este tipo es preciso prestar una atención cuidadosa a cada una de esas perspectivas, que luego podrán usarse para comprender el caso. Las entrevistas, realizadas tras examinar previamente los materiales disponibles sobre la persona y su papel en el caso, se organizaron según el marco conceptual explicado anteriormente, si bien los equipos de investigación dispusieron de amplio margen para funcionar a su manera y, de hecho, aplicaron estrategias divergentes, como lo demuestran las contribuciones de este número.

A los fines de un enfoque en términos de “casos” de utilización del conocimiento sociológico, era importante analizar cada caso como un todo. Los datos cuantitativos se combinaron con los relatos de las entrevistas para reconstruir la “historia” de la confrontación de la investigación con el debate y la negociación en el campo temático. De modo que el objetivo de la información recopilada era hacer posible la comprobación de diversas hipótesis sobre las condiciones que fomentan una atención cuidadosa hacia las conclusiones de la investigación: por ejemplo, si la participación de los posibles usuarios en el proceso investigador fortalece la UC, si los decisores que disponen de una formación en materia de ciencias sociales son más propensos a tomar en serio los resultados y si las discrepancias prolongadas entre las facciones obstaculizan la utilización de las conclusiones de la investigación.

Algunos indicios

Por lo general, el esfuerzo de fomentar la investigación comparativa y sistemática de carácter interdisciplinario e internacional proporciona tanta información sobre el proceso investigador como sobre los temas específicos de estudio. El empeño que este número refleja no fue la excepción de la regla. Hay tres puntos que merecen comentarse, ya que tienen repercusiones para la investigación sociológica comparativa en términos generales. Primero, que es sumamente difícil garantizar el control de calidad en una escala de este tipo, en particular porque los procedimientos habituales tienden a perpetuar las disparidades existentes en la capacidad de investigación. Un punto fuerte del proyecto en su conjunto fue su capacidad de incluir, gracias al apoyo de los Estados Miembros del Consejo Intergubernamental del Programa MOST, los materiales proporcionados por investigadores locales de países como Libia, Tanzania y Uzbekistán, que suelen estar subrepresentados en la ciencia social a escala internacional. Por otra parte, la debilidad concomitante fue que dicho material no cumplía necesariamente con los criterios de calidad acordados. Las ventajas consistían más bien en mejorar la circulación de las ideas, salir del “ámbito cómodo” de la práctica académica usual a escala internacional y ampliar las reservas de temas, datos y personas que conectan a la ciencia social con el mundo real.

El segundo punto referente al proceso de investigación es que las tensiones en torno a la propiedad intelectual son inherentes a la investigación conjunta, en particular cuando ésta tiene por objeto influir en la política. Los académicos son renuentes a aceptar los planes de investigación preestablecidos, ya hayan sido éstos propuestos por colegas o bien sometidos por los comités de programas de consejos de investigación o de entidades similares. Es obvio que las consideraciones de rango desempeñan un papel en esta renuencia, pero no la explican totalmente y, en realidad, esta actitud no puede reducirse a una cuestión estrictamente personal. Digamos más bien que los esfuerzos para encajar la investigación sociológica conjunta en parámetros paradigmáticos previamente definidos atentan contra la idea que los investigadores tienen de su propio trabajo y el concepto de ciencia social que la sustenta. Los hechos, las pruebas, los datos y otros “resultados” tan sólo tienen sentido en términos de preguntas que, a su vez, deben entenderse en relación con la historia de la investigación (incluidas las historias particulares de las distintas disciplinas

académicas) y el contexto social que otorga sentido a dichas preguntas. Hay muchas maneras importantes en las que la ciencia social debe esforzarse por lograr la imparcialidad, pero, por regla general, no hay forma de que un plan de investigación sea estrictamente neutral con respecto a la concepción de la indagación científica, las teorías específicas y los términos del compromiso político. En este sentido, el carácter cooperativo de la investigación atañe necesariamente a la concepción del proyecto y no sólo a su ejecución. En este caso, una consecuencia más bien previsible fue que el esfuerzo dedicado a garantizar la comparabilidad arrojó resultados que son sumamente difíciles de comparar.

En tercer lugar, el proceso de investigación conjunta, considerado en su totalidad, pone de relieve cuán inadecuados resultan los dispositivos institucionales existentes y cuáles son los obstáculos que impiden mejorarlos. En teoría, un proyecto comparativo ideal abarcaría a tantos países como fuera posible; incluiría a todos los participantes en el planeamiento inicial de la investigación; proporcionaría amplios dispositivos de retroinformación para perfeccionar el plan inicial a la luz de los avances de la investigación; incluiría evaluaciones periódicas y sistemáticas, dirigidas especialmente a los ajustes en curso de las alianzas, como reacción a los participantes que no trabajan lo suficiente y a los más idóneos entre los que podrían incorporarse; y mantendría en todas las fases la interacción con sus posibles usuarios. Si se considera seriamente la coordinación necesaria, el costo de un empeño así sería, *grosso modo* y en el mejor de los casos, proporcional al cuadrado del número de participantes. E incluso eso supone, como segunda opción preferible, en la práctica, un modelo radial de coordinación centralizada. Mientras más densa sea la red de colaboración entre los participantes, peor será la situación. Incluso las redes de dimensiones manejables tropiezan con dificultades prácticas considerables. En ausencia de financiación asequible en la esfera internacional (fondos que no existen o, como ocurre con la Unión Europea, que se otorgan a condición de que haya una estrecha colaboración entre el ámbito nacional y el internacional), los proyectos comparativos más importantes requieren que sean compatibles los arreglos nacionales de financiación, a fin de que los participantes puedan obtener fondos de distintas fuentes para el mismo proyecto. Pero esta compatibilidad es sumamente excepcional. En los casos más frecuentes, cada país tiene prioridades temáticas, plazos, criterios de evaluación, normativas de participación y principios contables propios, y todo intento de encajar un solo proyecto coherente entre todas estas limitaciones está condenado de antemano al fracaso. En realidad, aunque haya más financiación internacional disponible, la coordinación de las políticas nacionales seguirá siendo una prioridad crucial.

Pero además del proceso existe el contenido, y el proyecto en conjunto, pese a las dificultades para comparar sus resultados, proporciona ciertos indicios interesantes, que quedan bien reflejados en los trabajos aquí reunidos. La conclusión más importante es que la utilización generalmente inadecuada de la investigación sociológica -incluso cuando ha sido específicamente solicitada con fines políticos- queda patente por doquier y no parece ser privativa de ningún país, sector o estructura institucional específicos, lo que confirma los resultados de estudios precedentes. Los factores que llevan al fracaso parecen configurar tres categorías:

- falta de interés en la investigación por parte de los decisores, que la solicitan no para disponer de sus resultados, sino por otros motivos, como la costumbre, la legitimación simbólica y el clientelismo;
- falta de interés en las repercusiones políticas por parte de los investigadores, que prefieren, por la razón que sea, mantenerse alejados del proceso de formulación de políticas;
- falta de comunicación eficaz para salvar las divergencias que existen entre decisores e investigadores en materia de lenguaje, calendario e intereses.

En un nivel muy general, estas tres categorías pueden en realidad consolidarse en una sola: la ausencia de preguntas comunes y de métodos que faciliten su surgimiento. La investigación que se encarga queda sin utilizarse ya sea porque está encorsetada por los intereses políticos -lo que impide

que los investigadores hagan lo que mejor saben hacer, que es indagar en los asuntos- o porque está guiada por un plan autónomo de investigación carente de sentido práctico para los decisores. No se trata de que deba privilegiarse una de estas perspectivas en detrimento de la otra. Ambas tienen su lugar, pero *son* auténticamente distintas. Para citar un ejemplo de uno de los temas examinados en la monografía holandesa, que figura en el artículo de De Gier, Henke y Vijgen publicado en este número, no existe contradicción alguna entre tratar de reducir el desempleo encubierto que genera el seguro de enfermedad y tratar de comprender las complejas formas en las que los sistemas de bienestar social modifican las mismas situaciones sociales que se supone han de remediar; pero tampoco existe ninguna complementariedad real entre ambos empeños.

La cuestión es saber si se trata de un rasgo inevitable del proceso de formulación de políticas o del conocimiento sociológico, o si es algo que funciona de manera diferente en condiciones distintas. La conclusión general de la investigación es que existen diferencias y que la investigación social puede utilizarse y tomarse en serio (también es posible utilizarla sin tomarla en serio, pero ese es un rasgo del fracaso, tal como se analizó más arriba). Pero, en términos generales, parece que el contexto político es más importante que los procedimientos específicos. Hay más probabilidades de que se le preste atención a la investigación cuando los grupos encargados de formular la política se hallan fragmentados o están puestos en tela de juicio, cuando surgen nuevos actores sociales y si el consenso vigente en torno a los temas políticos está sujeto a impugnación. Estas condiciones no garantizan en modo alguno que la más idónea ciencia social -evaluada según sus paradigmas y sus métodos- vaya a tener mayores incidencias. Al contrario, es igualmente posible que en un ambiente muy politizado la investigación sea usada con fines partidistas. Pero la índole abierta del contexto genera una estructura de oportunidad que puede ser favorable, y el mejor ejemplo de ello es quizá el éxito con el que la investigación medioambiental ha influido en el debate público, en el momento en que la opinión tradicional acerca del transporte y la energía se estaba resquebrajando, junto con las potentes estructuras industriales e institucionales que le habían conferido su carácter consensual.

El problema radica en que si bien la investigación sociológica puede beneficiarse de un contexto así, es poco lo que puede hacer directamente para crearlo. De lo que se trata es de crear procedimientos institucionales que puedan tener efectos positivos similares, pero dotados de mayor estabilidad y con menos prejuicios sectoriales. Por las razones ya expuestas, dichos procedimientos han de apoyarse necesariamente y en gran medida en la existencia de foros “híbridos”, que reunirían a investigadores, decisores y toda la gama de actores sociales, para formular los temas y garantizar una amplia circulación del saber disponible. Es comprensible que los sociólogos se sientan renuentes a exponer sus trabajos a la crítica de legos que pueden tener un criterio groseramente utilitario de la “utilidad” social -el tipo de criterio según el cual la mayoría de las humanidades, junto con todo cuanto parezca investigación social “básica” o “teórica”, ha de ser descartado de forma sumaria. De modo análogo, se comprende que los decisores sean renuentes a rendir cuentas de sus planes básicos a científicos que, a su vez, no tienen que rendir cuentas directamente a nadie. Sin embargo, esta búsqueda de nuevas formas de responsabilidad, por elusiva que pueda parecer, constituye el meollo mismo de todo intento serio de realzar la visibilidad y fortalecer la pertinencia política de la ciencia social.

Traducido del inglés

Notas

-
1. El texto íntegro del documento de proyecto de Carol Weiss, que aquí se resume, está disponible en línea en <http://www.unesco.org/most/weiss.htm>.

Referencias

ALTHUSSER, L., 1965. *Pour Marx*. París: Maspero. [*La revolución teórica de Marx*. México: Siglo XXI, 1968, reed. 1999].

WEISS, C.H., 1991. *Organizations for Policy Analysis: Helping Governments Think*. Londres: Sage.

WEISS, C.H., 1997. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2ª edición. Upper Saddle River (Nueva Jersey): Prentice Hall.

WEISS, C.H., & Bucuvalas, M.J., 1980. *Social Science Research and Decision Making*. Nueva York: Columbia University Press.

La “utilización de los conocimientos” en la política social neerlandesa: el caso de la Ley del seguro de invalidez (WAO)

Erik de Gier, Roger Henke y Jacqueline Vijgen

Notas biográficas

Erik de Gier es profesor de política social en la Universidad de Ámsterdam y director de la dependencia de investigación sobre política social de SISWO. Ha publicado muchos artículos y varios libros en el ámbito de la política social. Actualmente se dedica a investigar la política social europea y las pensiones.

Email: edegier@siswo.uva.nl

Roger Henke es psicólogo de la cultura. Actualmente trabaja de especialista en desarrollo institucional para el sector de la investigación en ciencias sociales de Camboya. Anteriormente ocupó puestos de investigador superior en SISWO y la Universidad de Utrecht.

Email: rhenke@forum.org.kh

Jacqueline Vijgen es investigadora superior en la Dependencia de Inspección del Trabajo y los Ingresos (IWI), autoridad independiente que supervisa la calidad del sistema neerlandés de seguridad social.

Email: j.vijgen@planet.nl

Introducción

El sistema neerlandés de seguridad social surgido después de la Segunda Guerra Mundial es uno de los más desarrollados del mundo occidental industrializado. Combina el modelo de seguro social propuesto por Beveridge con el seguro laboral bismarckiano, que cubre los “riesgos” de edad avanzada, fallecimiento del sostén de la familia, paternidad, mala salud, pobreza, desempleo, enfermedad e invalidez. El riesgo de invalidez fue el que primero se legisló. En 1901 se promulgó la primera Ley de accidentes laborales (OW), que se revisó en 1919 al tiempo que se promulgaba el plan general de invalidez (IW) para el conjunto de la población. Las dos leyes se mantuvieron en vigor con ajustes mínimos hasta 1967, año en que se promulgó una ley sobre invalidez totalmente nueva, la Ley del seguro de invalidez (WAO). En comparación con otras leyes, ésta era singular por el hecho de que el derecho a recibir las prestaciones ya no se basaba en la causa de la invalidez y por que el “riesgo laboral” se combinaba formalmente en un estatuto con el “riesgo social”. También era peculiar su infraestructura de aplicación, que se prestaba al uso o el abuso de la condición de invalidez por motivos relacionados con el mercado de trabajo, en particular al resultar especialmente atractiva a los trabajadores de edad avanzada como posibilidad de retiro adelantado en la medida en que el nivel y la duración de su subsidio eran superiores a los de los subsidios del seguro de desempleo y la asistencia social. El número de personas acogidas al plan aumentó de unas 200.000 a finales del decenio de 1960 a un millón a finales del decenio de 1980. Así pues, la WAO funciona como plan de desempleo encubierto y abarca muchos más pensionados que el seguro de desempleo propiamente dicho, que resulta menos atractivo. Esta situación tiende a considerarse uno de los principales problemas socioeconómicos de los Países Bajos. Desde el decenio de 1980, época marcada por el alto índice de desempleo en el país, el debate en torno a las posibles reformas ha formado parte habitual de las prioridades políticas. Se han incorporado varios reajustes a la Ley del seguro de invalidez, pero, por lo que hace a las cifras absolutas, el éxito ha sido escaso. Un factor importante que explica esta circunstancia es el hecho de que la economía neerlandesa, que tiene carácter consultivo, exige acuerdos sostenibles entre el gobierno y los “interlocutores sociales” (las organizaciones de empleadores y los sindicatos) para poder incorporar cambios legislativos fundamentales. A falta de ese apoyo, sólo son posibles reformas legislativas de alcance limitado.

Desde mediados del decenio de 1970, el gobierno y otras instancias institucionales implicadas en la WAO empezaron a encargar investigaciones que no levantaron el vuelo hasta la primera mitad del decenio de 1980 con la realización de un amplio estudio longitudinal que examinaba las causas o “determinantes” de la

invalidez de los pensionados acogidos a la WAO. En 1999 el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo encargó un examen no exhaustivo de las tendencias, la política y las investigaciones en el marco de la WAO a lo largo de los 25 años de su existencia (Aarts *et al.*, 2002), análisis que demostró que en el período 1976-2000 se habían publicado en los Países Bajos más de 250 estudios centrados directamente en la WAO y su aplicación o en el absentismo laboral a largo plazo por motivos de enfermedad (fase inicial del proceso conducente a la “invalidez” jurídica); eran muchos más numerosos los estudios que se ocupaban indirectamente de estas cuestiones. El número de estudios directamente relacionados con la cuestión que se publicaban al año aumentó de cinco a finales del decenio de 1970 a 20 a finales del decenio de 1990. La mayoría eran obra de consultores de investigación comerciales (un 32 por ciento) e institutos públicos de investigación (un 30 por ciento), mientras que el resto estaban en manos de organismos de ejecución (un 14 por ciento), el gobierno (un 8 por ciento), organismos de consulta y supervisión (un 14 por ciento) y organizaciones de beneficiarios (un 2 por ciento). Las instituciones interesadas en la cuestión habían encargado la gran mayoría de las investigaciones. En el curso de este período, algunos temas fueron cobrando importancia gradualmente como objeto de estudio (la integración, por ejemplo), mientras que algunos no aparecieron hasta la segunda mitad del período (las prácticas de aplicación, los alicientes financieros) o suscitaron interés en determinados momentos (las mujeres). Algunos han ocupado un lugar destacado desde el principio y siguen ocupándolo: el criterio de determinación inicial de invalidez, el estrés y la resistencia al estrés.

En el presente estudio nos proponemos examinar el valor añadido de todas estas investigaciones en lo que se refiere a la mejora de la política sobre invalidez y su aplicación. ¿Han contribuido las investigaciones a la contención del problema de la WAO, o ha sido desdeñable su repercusión en los planos normativo y práctico? Partimos de la hipótesis de que, pese al gran volumen de inversión destinado a la investigación sobre la WAO en los últimos tres decenios, su repercusión en la formulación y la aplicación de políticas ha sido bastante limitada como consecuencia de los notables impedimentos de orden político y administrativo a los intentos de modificación normativa y de las limitaciones institucionales que presenta la relación entre la investigación y las políticas en la esfera de la reglamentación sobre invalidez.

Nuestra exposición se inicia con un repaso de los enfoques metodológicos adoptados (por qué estudiamos el seguro de invalidez, por qué analizamos casos múltiples y por qué tomamos la modificación de la política como punto de partida). A continuación describimos el contexto general del comportamiento socioeconómico, la formulación de políticas y la organización institucional en los Países Bajos, aspectos que han servido de marco al descalabro de la WAO. En la siguiente sección se describen con detenimiento los aspectos pertinentes del sistema de seguridad social neerlandés y del entorno normativo de la WAO, con inclusión de su régimen institucional y el papel de la investigación en dicho entorno. Partiendo de estos fundamentos, en la siguiente sección se presentan tres “casos” del papel de la investigación en importantes reajustes jurídicos de los procedimientos de aplicación de la WAO. El primero se refiere a la relación entre el proyecto de investigación sobre los denominados “determinantes de invalidez” y la primer reforma fundamental importante de la seguridad social en los Países Bajos, que tuvo lugar en 1987. El segundo caso se centra en la promulgación en 1993 de la TBA (Ley para reducir el número de solicitantes en el marco del plan de invalidez), que modificaba los criterios de determinación inicial aplicables a los posibles pensionados por la WAO. El tercer caso examina las secuelas de la aplicación de la TBA, que suscitó una oposición unánime entre los solicitantes y los grupos de interés. Para finalizar, presentamos algunas observaciones sobre la utilización de los conocimientos y el papel de la investigación en la historia inconclusa de la legislación neerlandesa sobre invalidez y su aplicación.

Por qué estudiamos el seguro de invalidez, por qué analizamos casos múltiples y por qué tomamos la modificación de la política como punto de partida

El modelo ideal de estudio monográfico para el proyecto del que deriva el presente artículo (encaminado a investigar los factores que favorecen la utilización de los resultados de la investigación y los obstáculos que dificultan la utilización de tales resultados en el entorno normativo) consta de un proyecto de investigación evaluativa de cierta importancia o una serie de proyectos relacionados entre sí (lo uno y lo otro denominados en adelante “caso”) y de su influencia en un programa o cuestión concretos de índole normativa. La evaluación

es paradigmática en las investigaciones centradas en las políticas y las prácticas, pues su legitimidad está en gran medida supeditada a lo útil que resulte a los responsables de aplicación y de adopción de decisiones. A la inversa, la falta de evaluación es el problema paradigmático de la “utilización de los conocimientos”. Son prueba de ello el hecho de que el debate sobre la “utilización de los conocimientos” haya resultado especialmente controvertido (y, en realidad, especialmente fructífero) en los círculos de especialistas en evaluación y el hecho concomitante de que la mayor parte de los aportes conceptuales y prácticos al campo de la “utilización de los conocimientos” procede de investigadores dedicados a la evaluación. Lamentablemente este planteamiento no tiene mucho sentido en el contexto neerlandés, al menos en lo que respecta a programas o cuestiones que de verdad importan por sus costos y beneficios sociales o sus presupuestos.

Por lo que se refiere a la evaluación de los programas, aunque los Países Bajos forman parte de la denominada “segunda oleada” de países que han institucionalizado la capacidad de evaluación,¹ los grandes programas de intervención no suelen ir acompañados del tipo de evaluación longitudinal exhaustiva basada en puntos de referencia adecuados (por no mencionar los experimentos sociales aleatorios controlados²) que es habitual en los programas equivalentes de los Estados Unidos y el Canadá y a menudo tiene reservado presupuesto propio. Dicho de otro modo, la utilización de los conocimientos prototípica no es un rasgo característico de los estudios neerlandeses. Otro motivo importante de la poca idoneidad del modelo de estudio monográfico es el régimen institucional general del Estado neerlandés. A efectos de la presente justificación metodológica, los aspectos pertinentes son la relación estrecha o incluso simbiótica entre la investigación y la esfera normativa y el número de instituciones que toman parte. La mayoría de las cuestiones de orden normativo que registran un alto grado de notoriedad pública va acompañada de un imponente volumen de investigación, en su mayor parte financiada por instancias de ámbito normativo, especialmente durante las fases iniciales de determinación del problema y formulación de políticas. El interés académico suscitado por la cuestión es consecuencia, y no causa, de las oportunidades de financiación de las políticas. En este sentido, los entornos normativos neerlandeses se caracterizan por una enorme diversidad de posibles “usuarios” institucionales que cumplen sin excepción una función jurídicamente establecida en la formulación de políticas o encargan o solicitan las investigaciones con vistas al cumplimiento de esta función. De lo señalado se desprenden tres conclusiones:

- para entender la dinámica de la interacción entre la investigación y las políticas que caracteriza a los Países Bajos, hay que examinar una dinámica muy estudiada con arreglo a la cual es acusada la participación de las instancias normativas;
- para entender esta dinámica hay que estudiar el sistema institucional concreto del entorno normativo que rodea a la cuestión en el contexto del régimen institucional general del estado del bienestar neerlandés;
- para entender esta dinámica carece de sentido empeñarse en determinar un *único* proyecto o programa de investigación como caso central; ha de examinarse un *conjunto* de casos.

Decir que el contexto histórico e institucional es importante para entender el uso de los conocimientos derivados de la investigación no tiene mucho de rompedor. La mismísima Carol Weiss se expresaba con bastante claridad al respecto en una entrevista reciente: “No he encontrado diferencias culturales en la resistencia a utilizar la investigación en la formulación de políticas. Me parece que existen diferencias históricas, relacionadas fundamentalmente con el grado de desarrollo de las ciencias sociales. (...) A la hora de utilizar la investigación es importante saber qué lugar institucional ocupan las ciencias sociales y el vínculo que guardan con los gobiernos. La historia y las instituciones tienen importancia.” (Harvard, GSE, 1998). La importancia de la historia y las instituciones también ha quedado demostrada en el curso de nuestro trabajo (Cross *et al.*, 2000). En el contexto de un proyecto comparado de ámbito internacional, resultó que el régimen institucional de los Países Bajos tenía consecuencias imprevistas cuando se aplicaba el marco conceptual común. Con todo, los reajustes que nos vimos obligados a incorporar presentan méritos patentes.

El planteamiento en que se basa nuestro estudio parte de cuatro supuestos metodológicos principales. En primer lugar, examinamos una cuestión que lleva dos decenios ocupando un lugar *destacado* en los ámbitos público, político y normativo: la Ley del seguro de invalidez (WAO). Es evidente que esta cuestión responde a nuestra descripción de relación simbiótica entre la investigación y las políticas. La preparación, la aplicación y el reajuste de políticas han ido acompañados de un gran volumen de investigación sobre políticas. En segundo lugar, en el marco general de esta cuestión nos hemos centrado en un aspecto particular de importancia

sistemática por lo que se refiere a su notoriedad en el marco del debate público y a su susceptibilidad de cara a una intervención directa en la esfera normativa: el criterio empleado para establecer el grado de incapacidad de trabajo del solicitante y, con ello, la estimación de la solicitud de subvención por invalidez. Siempre que se pedía a los interesados que indicaran un aspecto en el que la investigación había ejercido influencia, se mencionaba este criterio. En tercer lugar, en lugar de analizar la cuestión partiendo fundamentalmente de proyectos o programas de investigación, partimos de tres modificaciones o reajustes importantes de las políticas. De ese modo nos fue posible centrarnos en la búsqueda de referencias a proyectos de investigación concretos en el discurso político y normativo que los acompañaba. Por último, la selección de casos de investigación concretos parte de dos hipótesis: a) lo más sensato es examinar casos que previsiblemente hayan ejercido influencia en relación con condiciones estructuralmente favorables (la importancia institucional de sus promotores, la vinculación a priori con un reajuste normativo concreto, etc.); b) lo más sensato es examinar casos que, a juicio de los investigadores y los responsables de políticas entendidos, sean ejemplos idóneos de utilización de la investigación sobre políticas en la esfera de que se trate. Dicho de otro modo, si resulta que en la esfera normativa se han desatendido ciertos casos, seleccionados por entenderse que son más susceptibles de haber tenido repercusiones, es lógico inferir que la misma conclusión es aplicable al resto de los casos.

El planteamiento adoptado no se presta a un análisis detenido de casos, pero la diversidad que nuestro estudio analiza ofrece la posibilidad de comparar casos distintos en el mismo contexto neerlandés y el mismo entorno normativo. Nos parece que la ventaja suplementaria que encierran estas *comparaciones dentro de un mismo contexto* pesa más que la desventaja derivada de la falta de detalle. Por otro lado, nos parece que la atención prestada a distintos casos constituye a su vez un argumento interesante y profundo a favor del estudio de la relación entre la *estructura institucional* y la *interrelación entre la investigación y las políticas*, lo cual resulta más instructivo de lo que podría haber sido un único caso de investigación.

Por último, aunque no por eso menos importante, conviene agregar algunas observaciones sobre la metodología utilizada y las fases de que ha constado el proyecto. Los tres reajustes de la política dieron lugar al estudio de siete casos de investigación. El proyecto se dividió en dos fases. Durante la primera, sobre la base del examen de los estudios especializados, del análisis de documentos y de entrevistas con informantes destacados del mundo de la investigación y la formulación y aplicación de políticas, se determinaron las opciones metodológicas recién indicadas y se seleccionaron los casos. Durante la segunda fase, el ulterior análisis de documentos y las nuevas entrevistas generaron información más pormenorizada sobre los siete casos. Con excepción de las entrevistas piloto y algunas solicitudes de información suplementaria efectuadas por teléfono, se entrevistó a fondo a un total de 18 informantes. Todos ellos llevaban mucho tiempo ligados estrechamente a la WAO (en promedio 20 años, con una banda de fluctuación que iba de 10 a 25 años), y diez habían ocupado puestos en distintas instancias institucionales o habían pasado de ocupar puestos en la esfera de la investigación a ocupar puestos en la esfera normativa o viceversa a lo largo de su carrera profesional en este ámbito, con lo cual sumaban en total más de 30 “funciones” o “perspectivas” distintas.

Contexto general: el “modelo pólder” del estado del bienestar corporativista

El estado del bienestar neerlandés, que ha recibido muy diversos nombres, desde “enfermedad” a “milagro”, suele denominarse “modelo pólder”. ¿Qué tiene de especial, si es que algo de especial tiene, el modo en que los Países Bajos han organizado su democracia y su sistema público de adopción de decisiones? ¿Qué ha hecho el país para que la prensa internacional llegara a hablar de un logro ejemplar? Formulando la pregunta de otro modo, en el ámbito de las condiciones socioeconómicas, las instituciones y las políticas, ¿cuál es el entorno general que dio pie al descalabro de la WAO?

Las expresiones “enfermedad”, “milagro” y “modelo pólder” resaltan unos aspectos y relegan otros a un segundo plano, tienen sentidos diversos y suelen emplearse de forma interdependiente. Para aclarar los rasgos distintivos de los Países Bajos conviene empezar por la expresión “modelo pólder”, que se ha popularizado en el marco de las descripciones que el país hace de sí mismo y de los análisis extranjeros (véase asimismo Groot, 2001) y encierra una dimensión institucional a la vez que sustantiva. El origen de la etiqueta “modelo pólder” se encuentra en la dimensión institucional, que se remonta a una tradición arraigada en el sistema neerlandés

de organización administrativa basada en el consenso y el acuerdo, la confianza mutua y la descentralización de las responsabilidades, pero cuando se trata de explicar las características que definen el modelo pólder suele hacerse referencia a la dimensión substantiva de sus políticas económicas, que son mucho más recientes. La versión más habitual de los hechos cuenta que el modelo pólder transformó la “enfermedad” neerlandesa de principios del decenio de 1980 (un caso de manual de supeditación excesiva a la riqueza no renovable, en este caso las reservas de gas natural, que dio lugar a un gasto público insostenible) en el “milagro” neerlandés, que se inauguró en 1982 con la firma del acuerdo Wassenaar sobre moderación de los gastos salariales y reducción de la jornada laboral. Las ulteriores reformas comprendían recortes presupuestarios generales, un tipo fijo de cambio del florín neerlandés vinculado con el marco alemán, la implantación de una mejor estructura de incentivos en el marco del sistema de seguridad social, esfuerzos satisfactorios por inyectar mayor flexibilidad en el mercado de trabajo y fomentar el atractivo del trabajo a tiempo parcial y medidas generales encaminadas a la mejora del funcionamiento de los mercados (privatización, desreglamentación, etc.). Al cabo de decenio y medio, el resultado de tales reformas fue que el rendimiento de la economía neerlandesa era notablemente superior al de la mayoría de los demás países de la OCDE y, de forma evidente, al de la mayoría de los países de la Unión Europea, al combinar un fuerte crecimiento económico con un aumento apreciable del empleo sin tener que sacrificar el alto nivel del seguro social del país.

Puede que en cierto modo el éxito del “milagro” haya sido inferior a lo que parece. Por ejemplo, tres cuartos de los puestos de trabajo creados desde principios del decenio de 1980 son a tiempo parcial, no exigen un alto grado de capacitación y pertenecen en su inmensa mayoría al sector de los servicios, que en gran medida está protegido de la competencia internacional, aparte de que la mano de obra barata puede desincentivar la innovación industrial (Steffen, 1998). Sin embargo, el aspecto más discutible de los resultados neerlandeses es el aprovechamiento relativamente bajo de la mano de obra potencial, lo cual se debe principalmente al gran número de personas que reciben subsidios (las cifras apenas se han modificado desde principios del decenio de 1980) y a lo mucho que les cuesta encontrar trabajo incluso en épocas de crecimiento rápido del empleo.³ En el marco de este grupo de personas que reciben subsidios, las categorías que destacan *de verdad* en el plano internacional son la de quienes se han acogido a la jubilación anticipada y, *especialmente*, la de los discapacitados para el trabajo que perciben un subsidio en el marco de la WAO. En términos relativos, y a pesar del “milagro neerlandés”, en los Países Bajos se registra la mayor cifra del mundo de empleados inscritos como discapacitados para el trabajo; a finales de 2000, esta cifra ascendía a casi 950.000 personas, lo cual equivalía a aproximadamente una de cada seis personas que forman parte de la población activa, proporción considerablemente superior a la registrada en los restantes países de la Unión Europea, mientras que hacia 1970 la proporción de personas que recibían el subsidio de invalidez era equiparable en los Países Bajos, Suecia y Alemania (Aarts *et al.*, 1992; van het Kaar, 1999).

Para entender el motivo de que, a diferencia de otros problemas económicos, la “enfermedad” de la WAO se mostrase resistente al tratamiento ofrecido por el “modelo pólder”, hay que precisar mejor la dimensión institucional de éste último. Aunque el sistema neerlandés de gestión pública hunde sus raíces en la historia, su versión moderna es resultado de la combinación de modernización y democratización surgida en los últimos años del siglo XIX, que dio lugar a una configuración particular conocida en los estudios especializados con el nombre de “democracia consociativa” (Lijphart, 1968). Desde 1917 hasta aproximadamente 1970 el acuerdo amplio en torno a las normas de procedimiento y al concepto de política supuso un equilibrio estable de la sociedad civil basado en el reparto del poder gubernamental de élite entre los denominados “pilares” de la sociedad neerlandesa (católicos, protestantes, socialistas y liberales). En los tres últimos decenios, los “pilares” tradicionales se han erosionado a raíz de la presión ejercida por la secularización, la movilidad social y la desafiliación institucional. No obstante, el sistema electoral neerlandés, que tiene un carácter abierto y casi proporcional, sigue dando cabida a muchos partidos políticos, ninguno de los cuales ha obtenido jamás nada parecido a una mayoría parlamentaria, y sigue haciendo inevitable la forja de coaliciones políticas, además de convertir el Parlamento en un foro de deliberaciones poco espectaculares, no de debates encendidos. Aunque la “consociación” de élite ha tenido que adaptarse a la evolución de la condición social de un electorado políticamente emancipado y al acusado aumento de la agresividad y la influencia de los medios de comunicación, el sistema sigue siendo consociativo en el fondo y sigue encauzando la gestión pública y el conflicto por un sinfín de órganos de asesoramiento y consulta.

El arraigo de la tradición “pólder” se observa igualmente en la forma de corporativismo surgida en los Países Bajos, que se caracteriza por el destacado lugar del estado y la misma cultura de la consensuación que estructura las relaciones políticas y, de hecho, caracteriza a una buena parte de la sociedad neerlandesa. Uwe Becker (2001, pág. 15) resume del siguiente modo las condiciones del corporativismo efectivo: “organizaciones de capital y trabajadores relativamente unificadas y centralizadas (...), pocas diferencias ideológicas entre éstas y un concepto socialmente firme del interés común o público”. Estas condiciones tienen el terreno abonado en países pequeños con economías abiertas, un pasado no absolutista y un predominio histórico de la filosofía social cristiana sobre las concepciones estadistas e individualistas, modelo que se adecua perfectamente a los Países Bajos.

En el curso general de la transformación de la “enfermedad” en “milagro” operada por el “modelo pólder”, los valores subyacentes de consenso y concertación son el punto de encuentro entre la dimensión sustantiva y la institucional, si bien, como ocurre con todo análisis cultural a largo plazo, si se compara con la dinámica a corto plazo es fácil exagerar su importancia. Es cierto que, si se examinan cuestiones normativas concretas como la política socioeconómica (Becker, 2001), la integración de los emigrantes (Fermin, 1997), la política de enseñanza (Peschar y Wesselingh, 1995; Sturm *et al.*, 1998), y la política ambiental (Leroy y Nelissen, 1999), la política neerlandesa parece dominada por el concierto mutuo y no por la polarización de las posiciones.

Aunque es la última cuestión que se menciona en esta sección, es decisiva la importancia de los “expertos” y la investigación en la consensuación neerlandesa, incluso si se la compara con otros estados corporativistas que también respetan a los expertos (Katzenstein, 1985, pág. 88). En un ensayo reciente de Ben Crum y Jeroen Bos (2001) se caracteriza la investigación sobre políticas como el lubricante que garantiza el funcionamiento fluido de las instituciones consultivas de consensuación. Gracias a esta investigación se contribuye a la definición conjunta de los problemas y al establecimiento de un marco común, con lo cual se facilita la despolitización de las posiciones ideológicas. Abundan las pruebas fehacientes de que esta función de la investigación está arraigada en el sistema neerlandés de gestión pública y en la correspondiente cultura de evaluación y, correlativamente, de que los círculos neerlandeses de investigación socioeconómica guardan una relación estrecha con el ámbito normativo. Estos rasgos, que en cierto sentido son singulares, se manifiestan con especial nitidez en la función política ampliamente consensual de las estadísticas y el respeto que inspiran.

Contexto específico: el sistema neerlandés de seguridad social y la WAO

En la presente sección se resumen los cien años de historia del sistema neerlandés de seguridad social hasta principios de 2002 (la ulterior evolución cae fuera del presente artículo) y se sitúan las instancias institucionales directamente implicadas en el descalabro de la WAO en el contexto institucional general esbozado en la sección anterior. La historia del sistema de seguridad social del estado neerlandés puede dividirse en tres fases: una fase inicial, lenta y prolongada, una fase de ampliación, más breve pero espectacular, y una fase de compresión o reestructuración posterior a las crisis del petróleo surgidas en el decenio de 1970.

El sistema de seguridad social quedó implantado en 1901 con la Ley del Seguro Laboral (OW), que en un principio sólo cubría las fábricas peligrosas y los accidentes laborales. El sistema se amplió progresivamente con la ley de invalidez (IW) de 1919 (que cubría la invalidez no laboral) y la ley sobre enfermedades (ZW) de 1930. Al término de una fase inicial de control estatal, la aplicación se transfirió a juntas oficiales de seguros sectoriales dirigidas por los sindicatos y las organizaciones de empleadores que controlaban el ramo de producción de que se tratara. Entretanto, en 1919 se creó un Consejo Superior de Trabajo (*Hooge Raad van de Arbeid*), órgano consultivo tripartito que sirvió a los sindicatos y las organizaciones de empleadores de plataforma para ejercer influencia en la legislación y su aplicación. En su seno se gestaron importantes medidas legislativas referentes a las relaciones laborales, como es el caso de la Ley de Acuerdos Colectivos de 1927 (CAO) y de la ley, promulgada a los diez años, por la que se rige su aplicación universal (AVV). En el Consejo también se procuraba llegar a consensos en torno a las cuestiones relativas al seguro social, los

sistemas de aprendizaje y otros asuntos, pero, aunque en el decenio de 1930 creció el apoyo prestado a la ulterior elaboración de disposiciones sobre seguridad social, los resultados fueron escasos. En definitiva, esta primera fase se caracterizó fundamentalmente por deliberaciones prolongadas en torno a la estructura del sistema y el reparto de responsabilidades entre el estado y los interlocutores sociales.

El apoyo generalizado a la creación de una red de protección que abarcara a toda la población desembocó finalmente en la promulgación de la Ley de Organización de la Seguridad Social de 1952, que estaba muy influida por la Fundación para el Trabajo, plataforma tripartita de sindicatos y organizaciones de empleadores creada en 1945. En concreto, la supervisión de las juntas de seguros sectoriales se asignó a un nuevo Consejo de Seguridad Social (SVR) sin vínculo directo con el gobierno que en la práctica quedó en manos de los interlocutores sociales. El sistema se amplió ulteriormente con disposiciones relativas a la vejez (AOW, 1957), fallecimiento del sostén de la familia (AWW, 1959) y los subsidios por hijos a cargo (AKW, 1963) gestionadas por el Banco del Seguro Social (SVB), instancia tripartita supervisada por el SVR. Por último, la Ley de Seguridad Social Universal (ABW, 1965) estableció un mínimo social para todos los ciudadanos de cuya aplicación se encargaban las autoridades locales bajo la supervisión del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo.

La legislación sobre discapacidad laboral fue la primera en formularse y la última en reformarse. La Ley del seguro de invalidez (WAO) de 1967 combinaba los riesgos abarcados por la ley de accidentes laborales y la ley de invalidez no laboral y garantizaba por un período ilimitado un subsidio del 80 por ciento del salario percibido antes por el beneficiario. La gravedad de la invalidez guardaba relación con la capacidad de obtención de ingresos de los trabajadores sanos cuyo nivel de estudios y experiencia eran equiparables a los del beneficiario y se expresaba en una escala que iba del uno al siete, de la discapacidad leve (15-25 por ciento) a la discapacidad plena (80-100 por ciento). En vista de la ambigüedad de los criterios de determinación de invalidez, problema empeorado por el complicado sistema de clasificación, las juntas de seguros sectoriales crearon un Organismo Común de Medicina (GMD) encargado de evaluar las solicitudes teniendo en cuenta la capacidad de obtención de ingresos con posterioridad a la invalidez.

Desde el principio, la WAO establecía que la evaluación de la gravedad de la discapacidad había de tener presente el hecho de que los discapacitados parciales que buscan trabajo no resultan muy atractivos a los posibles empleadores (el denominado principio de “descartabilidad”). Este componente fundamental de la ley fue resultado de abundantes deliberaciones de los interlocutores sociales en el marco del Consejo Social y Económico (SER). El gobierno está obligado a dirigirse a este consejo consultivo en relación con prácticamente todos los asuntos importantes de índole socioeconómica. Si los interlocutores sociales llegan a un determinado acuerdo en el marco de esta plataforma, es políticamente muy difícil que el gobierno pueda pasar por alto este dictamen. Una circular distribuida en 1973 por la Federación de Juntas de Seguros Sectoriales tras celebrar consultas con el SVR y el GMD dispuso que esta disposición se aplicase en el sentido de que ha de considerarse que el desempleo de los discapacitados parciales se debe a su discapacidad. Tal principio de “descartabilidad” fue la causa de que la mayoría de los discapacitados *parciales* recibiera un subsidio por discapacidad *completo* y agregó cierto grado de desempleo encubierto a las cifras de la WAO.

Con la implantación en 1969 de un salario mínimo obligatorio que se utilizó como base para determinar las prestaciones universales y de carácter contributivo, el estado del bienestar neerlandés llegó a su cénit. Era una mezcla del sistema de Beveridge, basado en la tributación y la solidaridad nacional, y el sistema bismarckiano, basado en contribuciones relacionados con el empleo y orientado a la perpetuación del orden social vigente. En comparación con otros países, sus subsidios eran muy generosos y guardaban relación con los salarios. Entre todos los subsidios destacaba el subsidio por discapacidad laboral por su combinación entre riesgos laborales y riesgos de otro tipo, por la falta de relación con el historial laboral, por la laxitud de las condiciones exigibles y por el principio de “descartabilidad”.

No obstante, al poco tiempo se revelaron fallos. En lo que respecta a la reglamentación y la aplicación, el sistema de seguridad social resultaba bastante complejo e incluso incontrolable. Se fundaba en el principio tradicional del sostén familiar masculino, lo cual no era compatible ni con la evolución acelerada de los

hogares neerlandeses ni con las directivas europeas sobre igualdad de oportunidades. El diseño de la legislación universal sobre vejez (AOW) y la infraestructura de aplicación de la WAO adaptaron el sistema al envejecimiento de la sociedad. En general, el sistema era excesivamente generoso, estaba decisivamente centrado en el suministro de ingresos (y no de trabajo) y era de acceso fácil y salida difícil. A partir de la primera mitad del decenio de 1970 el número de pensionados con subsidios de desempleo empezó a aumentar, pero el número de solicitantes de subsidio en el marco de la WAO empezó a aumentar todavía más por cuanto, en vista de su generosidad, los empleadores y los trabajadores lo consideraban el plan ideal de reducción de la plantilla por lo que se refiere a los empleados menos productivos y de mayor edad. En el Gráfico 1 se aprecia este aumento espectacular, que en 2002 seguía descontrolado.

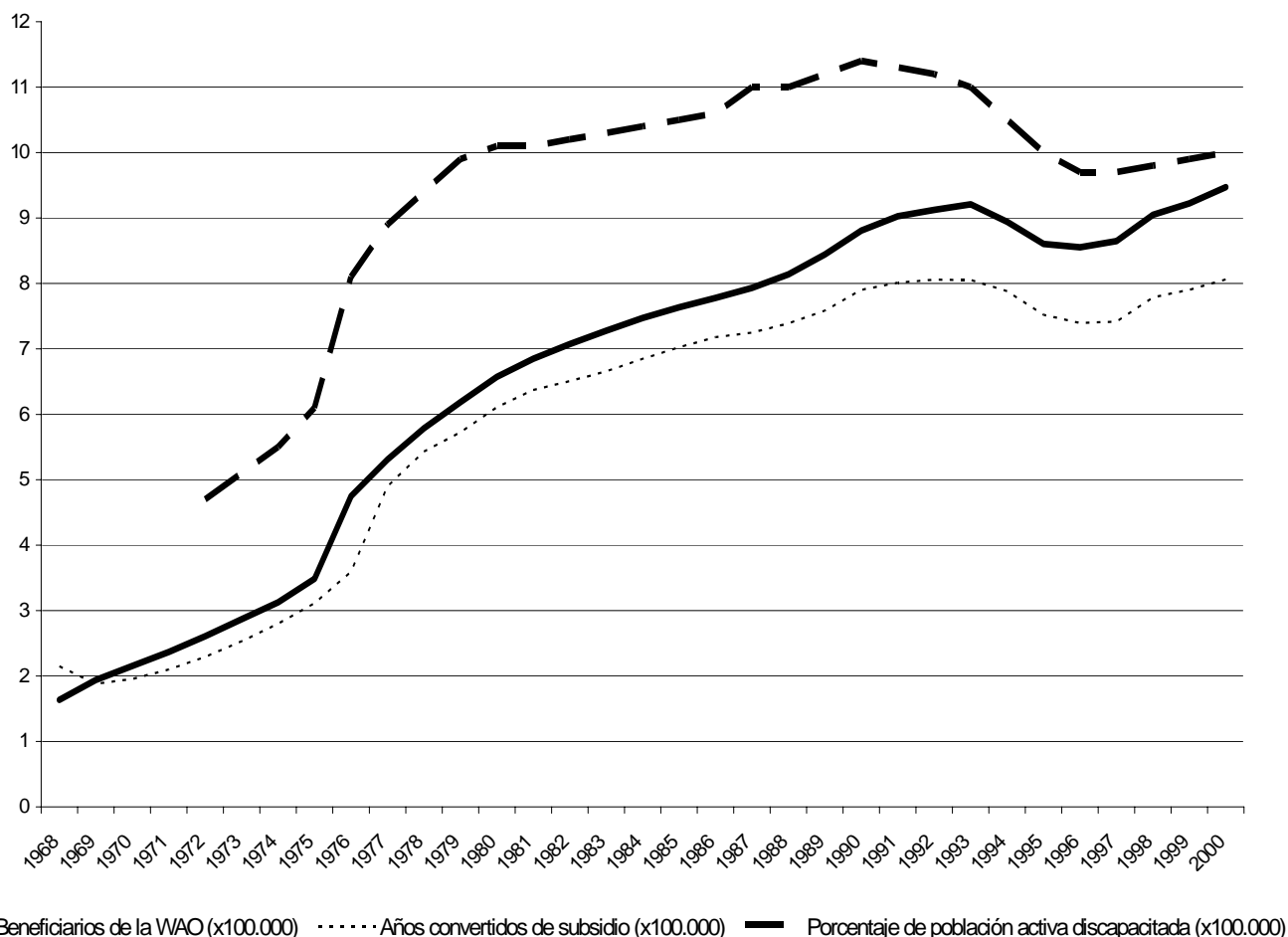


Gráfico 1: Beneficiarios de la WAO

El período de crisis continuas de la WAO y revisión de la legislación, la aplicación y la infraestructura de aplicación correspondientes dura tres decenios y abarca nueve gobiernos distintos. En la siguiente sección se describen y contextualizan tres importantes modificaciones de la política, la función de la investigación en su génesis, la forma que adoptaron y los efectos que tuvieron. Por lo tanto, la presente sección se cerrará con una descripción general del proceso de reestructuración y sus resultados. En primer lugar, hasta mediados del decenio de 1970 el gobierno aplicó la fórmula keynesiana de aumentar el gasto oficial ante las recesiones, haciendo caso omiso de las primeras advertencias de la oposición, los especialistas en ciencias sociales y el Ministerio de Hacienda en relación con el desempleo encubierto, los defectos en la aplicación y los costos prohibitivos. Ante una situación socioeconómica cada vez más disfuncional, los ulteriores gobiernos se dedicaron a recuperar el control del número disparado de pensionados, pero, lejos de entenderse como problema, la WAO se empleaba como “solución” para contener el aumento de las cifras de desempleo oficiales. Las repercusiones financieras del principio de descartabilidad se reconocían, pero todavía no se juzgaban merecedoras de intervención.

Con el continuo proceso de deterioro de la economía surgió un programa neoliberal de reestructuración de las políticas, revisión del gasto público, fortalecimiento del sector comercial y lucha contra el desempleo, comprendido el desempleo encubierto. Se crearon nuevos trabajos, pero en su mayor parte eran trabajos de principiante a tiempo parcial en el sector de los servicios, con lo cual la constante reorganización sectorial, comprendidos los planes conexos de reducción de plantilla, provocó un aumento del número de desempleados y de pensionados con subsidio de invalidez. Por ese motivo el gobierno tuvo que intervenir en los programas de seguridad social

reduciendo progresivamente el nivel de los subsidios sin poner por ello más difíciles las condiciones de acceso ni prestar atención a la reintegración. Todavía no se había determinado que la WAO fuese un aspecto especialmente preocupante del sistema de seguridad social. Como consecuencia, aunque el poder adquisitivo de los subsidios de la WAO descendió un 25 por ciento de 1980 a 1985, las cifras seguían subiendo.

La situación llegó a ser entonces tan insostenible que no se podía seguir posponiendo la reestructuración verdadera. Tras años de consultas y asesoramiento de ámbito bipartito y tripartito, en 1987 acabó tomando forma lo que por primera vez se denominó “alteración del sistema” (a diferencia de “reajuste”). Por primera vez, se prestó atención expresa a la WAO por lo que se refiere al acceso y no solamente al nivel de los subsidios; se abolió el principio de descartabilidad con el propósito de conseguir que el desempleo encubierto en el marco de la WAO, estimado en el 50 por ciento, se desplazara hacia el subsidio de desempleo, que era menos generoso, y que con el paso del tiempo disminuyeran los costos y el número total de pensionados. Aunque las modificaciones fueron muy controvertidas, sus efectos resultaron poco convincentes. La disminución del número de pensionados con subsidio completo, que fue muy inferior a lo previsto, quedó más que compensada con el aumento del número de personas recién acogidas al programa.

La perspectiva macroeconómica, que consideraba a los beneficiarios de la WAO víctimas inocentes de las circunstancias económicas, fue dando paso poco a poco a una perspectiva microeconómica centrada en la posibilidad de elección y la acción interesada de todos los beneficiarios. Se consideraba que la libertad de los interlocutores sociales a la hora de aplicar la legislación de la WAO hacía a ésta prácticamente inmune a las modificaciones normativas, por lo que empezaron a adoptarse políticas encaminadas a ejercer influencia en la posición y las responsabilidades de los interlocutores sociales. Al cabo de abundantes disputas políticas, se promulgó una ley (TAV, principios de 1992) relativa a la disminución del volumen de discapacitados en virtud de medidas de reintegración e incentivos o desincentivos financieros dirigidos a los empleadores, tras lo cual en agosto de 1993 se promulgó una ley de alcance todavía mayor (TBA) que limitaba el nivel y la duración del subsidio y endurecía el criterio de determinación inicial de invalidez. La TBA fue la primera ley que tuvo efectos sensibles, siendo así que las cifras de pensionados en el marco de la WAO disminuyeron de forma efectiva (véase el gráfico 1).

Con todo, cada vez estaba más claro que las modificaciones jurídicas no bastarían mientras no se reestructurasen las prácticas de aplicación. Después de que una investigación parlamentaria (véase más adelante) hubiera redefinido el “problema de la WAO” como “problema de aplicación” y acabado con el tabú que impedía sacar a debate el mal empleo de la legislación, el gobierno se dispuso en serio a mantener a los interlocutores sociales alejados de la aplicación y la supervisión de la WAO. En virtud de dos modificaciones consecutivas (de 1995 y 1997), el SVR se sustituyó por la Junta de Supervisión de la Seguridad Social (CTSV), organismo semiautónomo del que no formaban parte los interlocutores sociales; el Instituto Nacional de Seguro Social (LISV), de composición tripartita, asumió todas las funciones de las juntas bipartitas de seguros sectoriales, que anteriormente estaban en manos de los organismos de aplicación; el Organismo Común de Medicina (GMD) se disolvió y los distintos organismos de aplicación asumieron sus funciones. A todo esto, la función consultiva del Consejo Social y Económico no sufrió modificaciones.

Aunque las cifras volvieron a aumentar después de 1997, no se preveían ulteriores reformas, principalmente porque los políticos eran conscientes de la hostilidad pública suscitada por la TBA de 1993. El debate político se centró en propuestas de privatización no sistemáticas y medidas de prevención y reintegración. Aunque a partir de 1994 se adoptaron diversas medidas de prevención y reintegración, el debate centrado en la privatización tomó en 1999 un giro de 180 grados que dio lugar a la implantación de un nuevo sistema de seguridad social (SUWI, en funcionamiento desde enero de 2002) con arreglo al cual la totalidad de la aplicación de la legislación sobre desempleo y

discapacidad es de incumbencia pública. Mientras tanto, las cifras siguen aumentando (en términos absolutos, aunque no relativos) y la WAO sigue siendo una herida abierta en la política neerlandesa.

Tomada en su conjunto, la insatisfactoria reestructuración de la política neerlandesa de invalidez necesitó varios decenios. Parece que la situación políticoeconómica, en particular las crisis políticas o económicas, y la lógica institucional del reparto de las funciones de aplicación y supervisión entre instancias con intereses diversos han sido los determinantes principales de las modificaciones de las políticas. Cabe describir la historia del sistema neerlandés de seguridad social como una lucha constante entre las instancias institucionales pertinentes, cuya interdependencia es tan estrecha que sus relaciones a veces parecen encontrarse en punto muerto.

Hay que preguntarse por la función que ha cumplido en esta historia la investigación socioeconómica, si es que ha cumplido alguna función. En los Países Bajos la relación entre las ciencias sociales y la formulación de políticas en la esfera de la seguridad social está muy institucionalizada, a la vez que muy fragmentada. Las instancias normativas, como los departamentos gubernamentales, los órganos administrativos y las autoridades locales, disponen de presupuesto de investigación propio. La coordinación entre instancias suele brillar por su ausencia o estar mal organizada. En lo que respecta al problema de la invalidez, promueven y financian la mayoría de los proyectos de investigación tres organizaciones: el departamento políticamente competente (el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo), el organismo encargado de la supervisión de los organismos de aplicación (hasta el decenio de 1990 el SVR, después la CTSV y actualmente la IWI) y el Instituto Nacional de Seguro Social (LISV, actualmente UWV), que se creó en fechas más recientes.

Tanto el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo como el SVR/CTSV/IWI disponen de un departamento de investigación propio. La dependencia de investigación del Ministerio suele contratar a consultorías o especialistas académicos para que lleven a cabo las investigaciones. El departamento de investigación del órgano de supervisión se encarga por cuenta propia de prácticamente todas las tareas de investigación. Como las dos instancias institucionales partían de programas de políticas propios que hasta 2002 eran en parte contrarios, era raro que los resultados de la investigación de una concordaran plenamente con los objetivos o prioridades de la otra. Por consiguiente, cabe considerar que es políticamente controvertida gran parte de la investigación de estas dos organizaciones y, con ello, el grueso de la investigación centrada en la WAO. El UWV prepara fundamentalmente material descriptivo centrado en el seguimiento.

Aunque las instancias señaladas están directa o indirectamente a cargo del grueso de las tareas, las actividades de investigación de las demás instituciones interesadas no son en modo alguno insignificantes (por ejemplo, la investigación parlamentaria que se examina más adelante). Además, aunque no fue abundante, no cabe duda de que el material producido por los órganos consultivos en relación con la WAO ejerció cierta influencia, aunque sólo fuera porque el gobierno está obligado a reaccionar oficialmente, no pudiéndose desentender totalmente de sus informes. En resumen, todos los integrantes de la densa red de instancias institucionales recurren a la investigación cuando toman parte en el juego de consultas.

Estudios monográficos

En la presente sección se describen tres casos empíricos distintos de la influencia de la investigación en modificaciones de las políticas. Todos guardan relación con los reajustes restrictivos del criterio de determinación de discapacidad en relación con la WAO, que sirve para determinar si los solicitantes pueden acogerse al plan y, de una u otra manera, ha ocupado sistemáticamente un lugar central en el debate dedicado a la reforma de la WAO. Todos los reajustes que se examinan tenían por objeto una reducción considerable del número de nuevos pensionados en el marco de la WAO. El primer caso se centra en el primer proyecto de investigación importante dedicado a la Ley, el

denominado proyecto sobre los determinantes de la WAO. Este proyecto de largo plazo, que se puso en marcha en 1976 y se cerró a principios del decenio de 1980, inspiró varios reajustes importantes de la política entre 1980 y 1990. Los otros dos casos se refieren a la política y la investigación en relación con ulteriores modificaciones del criterio de determinación de incapacidad en el curso del período 1990-2000.

Primer caso: el proyecto sobre determinantes de la WAO

Este proyecto se concibió en una época en la que la investigación en la esfera de la seguridad social todavía era muy escasa en los Países Bajos. El principal promotor del proyecto no fue una instancia institucional, sino un grupo de individuos formado principalmente por investigadores académicos. La oficina administrativa del Consejo de Seguridad Social (SVR) financió y acogió en su seno el proyecto, que se puso en marcha en 1976. Por aquel entonces se sabía muy poco de los verdaderos factores que determinaban el problema de la WAO, que crecía a un ritmo cada vez más acelerado. En 1970 unas 215.000 personas podían acogerse al plan de subsidios en el marco de la WAO. A los seis años, la cifra superaba a la anterior en más del doble, siendo de 475.000 personas. Parecía bastante claro que tanto los empleadores como los empleados “sacaban partido” del sistema en virtud del principio de “descartabilidad”, pero seguía sin estar claro el mecanismo preciso por el que se regía el proceso en la práctica, conocimiento fundamental para formular medidas de política efectivas.

El proyecto se proponía fundamentalmente averiguar los determinantes efectivos de la discapacidad laboral y su reconocimiento institucional. El núcleo de este proyecto de niveles múltiples estaba formado por investigaciones centradas en los beneficiarios y, en particular, por un estudio longitudinal llevado a cabo en 1980 en relación con 3.000 personas que habían recibido una baja por enfermedad a largo plazo. La primera medición se efectuó a los cinco meses de la baja por enfermedad y la segunda a los doce meses. En aquella época los trabajadores podían acogerse al seguro de enfermedad durante los primeros doce meses de la baja por enfermedad. Pasado un año, podían solicitar el subsidio de la WAO. Por lo tanto, los doce meses constituían un punto de inflexión psicológico en el marco de la disyuntiva entre pasar a ser “discapacitado” o seguir aspirando a la reincorporación en el mercado laboral. El estudio comprendía asimismo un grupo de referencia de 2.000 trabajadores sanos asegurados en el marco de la WAO. Los investigadores no sólo entrevistaron a los trabajadores y sus empleadores e inspeccionaron su entorno laboral, sino que además hablaron con los médicos y los expertos en cuestiones laborales pertinentes.

El proyecto se prolongó mucho, entre otras cosas porque los organismos encargados de la aplicación dificultaron el acopio de datos. La redacción de los primeros resultados, publicados en 1981, resultaba muy evasiva. En 1982 se adoptó la expresión “desempleo encubierto” como etiqueta adecuada para describir los problemas que planteaba la WAO. Los resultados definitivos no se publicaron hasta 1987. Entretanto, los investigadores habían publicado distintos trabajos y artículos y unas diez monografías. La principal conclusión era que muchos solicitantes se habían acogido al plan de la WAO por motivos socioeconómicos y no puramente médicos. En su mayor parte, las personas que se acogían al plan eran hombres de edad avanzada que tenían un nivel de estudios bajo, una posición débil en el mercado del trabajo, una salud relativamente mala y un puesto de trabajo que les imponía condiciones laborales físicamente agotadoras, ocupadas desde hacía mucho tiempo y provistas de escasas perspectivas de promoción profesional. Aparte de la evaluación profesional confiada al médico y el experto en asuntos laborales, la idea que tenía el sujeto de su capacidad laboral restante era también un componente importante del proceso. En particular, los trabajadores de edad avanzada se mostraban pesimistas con respecto a dicha capacidad laboral. Los empleadores que deseaban librarse de sus trabajadores de edad avanzada fomentaban a menudo esta sensación. La importancia de los determinantes no relacionados con los aspectos físicos era producto de las opciones no buscadas que la WAO ofrecía a los trabajadores y los empleadores. Los investigadores estimaron que entre el 29 y el 49 por ciento de las nuevas personas que se acogían al plan eran

efectivamente capaces de llevar a cabo una actividad laboral acorde con su nivel de estudios y su experiencia laboral, lo cual venía a decir que una parte considerable del problema de la WAO tomado en su conjunto no tenía que ver con la invalidez, sino con el desempleo encubierto. Los investigadores propusieron cuatro instrumentos o incentivos de política con vistas a reducir el número de las personas nuevas que a partir de ese momento se acogerían al plan: disminución de los subsidios, mejora de la situación de empleo, aplicación de criterios más rigurosos para determinar el acceso al plan o las condiciones pertinentes y mejora de las condiciones laborales del personal obrero.

Como era de esperar, la conclusión relativa al desempleo encubierto levantó ampollas políticas y llegó a ser impugnada, en especial por los sindicatos, pero las organizaciones encargadas de aplicar la WAO (el Consejo de Seguridad Social (SVR), organismo de supervisión, y el Consejo Social y Económico (SER), de carácter consultivo), también reaccionaron de forma negativa. Sólo el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo actuó con talante positivo, especialmente a raíz del cambio de gobierno de 1982 y del constante aumento del número de personas declaradas legalmente discapacitadas, que ascendía a más de 700.000 a finales de 1982. El Ministerio “convirtió” la estimación de los investigadores en una presunta tasa de desempleo encubierto cifrada en el 50 por ciento. En virtud de las cifras y el contexto, el problema de la WAO, entendido desde la óptica del desempleo encubierto, pasó a ocupar un lugar destacado en el temario político, lo cual sirvió para que se prepararan medidas de ámbito normativo encaminadas a modificar la WAO. Como consecuencia, en 1985 el Parlamento decidió reducir el nivel de los subsidios del 80 al 70 por ciento del último salario percibido. En 1987 quedó abolido el principio de descartabilidad y se adoptó una definición más rigurosa del criterio oficial de determinación de la invalidez. A la vez, en parte para facilitar la aceptación política de los reajustes, el gobierno accedió a dar curso a las solicitudes de efectuar una evaluación a posteriori de la efectividad de las nuevas medidas. Aunque el proyecto sobre los determinantes se mencionaba con frecuencia para justificar la legitimidad política de las modificaciones de la política, el uso que se hizo de los resultados fue selectivo y las medidas de política sólo respondían a algunas de las recomendaciones del proyecto. Con todo, visto en retrospectiva, el proyecto sobre los determinantes de la WAO tuvo repercusiones importantes; no sólo propició otros muchos proyectos de investigación sobre políticas, sino que, lo que es más importante, suscitó un debate político en torno a la WAO que todavía no se ha cerrado.

Segundo caso: reducción ulterior, en virtud de la TBA, del número de personas nuevas que se acogen a la WAO

Poco después de las reformas de 1987 era evidente que el número de personas nuevas que se acogían a la WAO no había disminuido. Sin embargo, el perfil de estas personas mostraba cambios importantes: había más mujeres, trabajadores más jóvenes y más personas aquejadas por trastornos psicológicos (estrés, agotamiento psíquico). Estos cambios, que eran reflejo de los cambios estructurales que se producían en el mundo del empleo en los Países Bajos a raíz de la disminución de la actividad manufacturera y del crecimiento del sector de los servicios, desviaron la atención política que se prestaba al desempleo encubierto como factor que explicaba el crecimiento de la WAO para centrarla en la amplia discreción de que gozaba la infraestructura encargada de la aplicación al determinar la invalidez. A finales de 1989 el número de personas declaradas legalmente inválidas ascendía a 844.000. Al mismo tiempo, las cifras oficiales de desempleo alcanzaron un punto máximo. Esta situación socioeconómica desfavorable y la sensación de urgencia que generó indujeron al gobierno a implantar un conjunto de incentivos financieros dirigidos a los empleadores con vistas a que mejorasen sus políticas preventivas. Cuando este reglamento de 1991, denominado de bonus-malus, no resultó suficientemente efectivo, en 1994 se promulgó una nueva ley que complementaba a la WAO en vigor. La denominada TBA incorporó modificaciones de gran calado en relación con lo siguiente:

- el criterio oficial de determinación de la invalidez: en lo sucesivo, la pérdida de capacidad de obtención de ingresos se determinaría exclusivamente sobre la base de enfermedades objetivas;

- la definición jurídica de trabajo alternativo aceptable: los solicitantes tendrían que aceptar una serie de trabajos alternativos mucho más amplia, aunque éstos quedarán por debajo de su nivel de estudios y su experiencia laboral y reportarán un salario inferior;
- el experto en asuntos laborales estaría obligado a utilizar el programa informático Sistema de Información sobre Funciones (SIF), en el marco del cual la evaluación de la capacidad restante de obtención de ingresos se basaría únicamente en tres ocupaciones, en lugar de cinco, que representaban un total de 30 trabajos;
- todos los solicitantes debían presentarse a una reevaluación periódica (primero al año y después cada cinco años) sobre la base del nuevo criterio de determinación de la invalidez;
- el nivel de los subsidios de la WAO y el período de percepción del subsidio se redujeron en el caso de las nuevas personas que se acogían al plan y se reajustaron en función de la edad (nivel y duración menores cuanto más jóvenes fueran los solicitantes).

Estas medidas provocaron cierta reducción de las cifras de personas acogidas a la WAO; entre 1993 y 1996 el número de pensionados de la WAO disminuyó de 921.000 a 855.000 personas. A la vez, la tasa de desempleo aumentó notablemente.

En cuanto al conjunto de medidas adoptadas en el marco de la TBA, la función de la investigación era limitada. Se emplearon algunos resultados del proyecto sobre los determinantes de la WAO (para, por ejemplo, legitimar la limitación de la discreción de los médicos y los evaluadores laborales), pero no se llevaron a cabo nuevas investigaciones en previsión de la TBA. No obstante, habida cuenta del carácter de las modificaciones de las políticas, cabría haber esperado al menos algunas evaluaciones informativas con vistas a estimar los posibles efectos de medidas como la limitación de la duración de la percepción de los subsidios. Así pues, la forma que adoptó la TBA fue fundamentalmente producto de negociaciones políticas en un entorno dominado por la sensación generalizada de urgencia para impedir que siguiera aumentando el número de personas que podían acogerse al plan.

No obstante, en marzo de 1992 la Oficina Nacional de Auditoría (*Nationale Rekenkamer*), institución independiente que goza de gran respeto, publicó un informe importantísimo sobre la supervisión por el Consejo de Seguridad Social (SVR) de los organismos encargados de la aplicación.⁴ Dos comités de la Cámara Baja del Parlamento (el de asuntos sociales y empleo y el de tesorería) decidieron que la intervención era de su incumbencia, pues no se esperaba que el Ministerio o el SVR intervinieran. Primeramente se creó un grupo de trabajo conjunto y después un subcomité temporal de la Cámara Baja con el objetivo concreto de investigar la aplicación del sistema de seguridad social, comprendida su supervisión, y los efectos de los actuales procedimientos en las cifras sobre desempleo, invalidez, etc. Con el tiempo se acabó organizando una investigación parlamentaria completa provista de un presupuesto con fines de investigación y de la facultad de interrogar a testigos bajo juramento. Dos consultorías de investigación externas llevaron a cabo un total de 430 entrevistas, y el comité parlamentario interrogó a puerta cerrada a un total de 79 interesados. El informe del comité se presentó ante la Cámara Baja a principios de septiembre de 1993. Su principal conclusión era que todas las partes implicadas en la aplicación, la supervisión y el ámbito normativo habían incumplido sus obligaciones. La constatación no era novedosa en sí, pero el peso político de la investigación sirvió para derribar el tabú que impedía sacar a debate el mal empleo de la legislación, si bien no se adoptó ninguna de sus recomendaciones pormenorizadas. El debate parlamentario suscitado por el informe desembocó en la adopción de tres propuestas de reestructuración del sistema: supervisión independiente, aplicación regional en lugar de sectorial y cese de los interlocutores sociales en relación con la función que cumplían de evaluación de las solicitudes. La ulterior reforma obedecía en mayor o menor medida a estas propuestas, aunque la supervisión quedó en manos del Ministerio en un grado mucho mayor de lo recomendado por la investigación. En este sentido, la investigación cumplió una importante función conceptual como puntal de la reorientación del debate público, antes centrado en el desempleo

encubierto, dirigiéndolo a las deficiencias de la infraestructura de aplicación como principal causa de la desvirtuación de la WAO.

Cabe preguntarse si este caso se trata de una “investigación” en el sentido académico-científico. Sólo se recurre a las investigaciones parlamentarias cuando los procedimientos de evaluación vigentes o la investigación científica en curso fracasan a raíz de las complejidades políticas. Aunque disponen de un presupuesto que les permite contratar a consultores de investigación para que reúnan determinada información y lleven a cabo análisis, las tareas de acopio de datos están muy controladas por los miembros del Parlamento que forman parte de la investigación. No obstante, en el marco de la peculiar relación que guardan la investigación y la política en los Países Bajos, la investigación parlamentaria supone otro ejemplo interesante de instancia normativa (en este caso, el Parlamento) que institucionaliza la generación y utilización de los conocimientos procedentes de las “investigaciones”, aparte de poner de manifiesto la función investigadora de otra instancia institucional importante: el Auditor General.

Tercer caso: atenuación del impacto

A raíz de la aplicación de la TBA se sucedieron numerosas reacciones exaltadas, en particular por parte de solicitantes que temían perder derechos con respecto al período anterior a la promulgación de la ley. Las organizaciones de beneficiarios intensificaron la presión política ejercida sobre el gobierno, que, con el paso del tiempo, accedió a escucharlos en cierta medida. Un motivo importante de esta receptividad fue que el número de discapacitados había disminuido de 921.000 (a finales de 1993) a 855.000 en 1996 como consecuencia de la reforma legislativa, al igual que había disminuido la proporción de subsidios plenos en relación con los parciales. Otro motivo era que la aplicación de la TBA coincidió con la realización de la investigación parlamentaria.

La aplicación de la legislación reformada propició de inmediato investigaciones sociales financiadas en parte por el Sindicato nacional de plataformas regionales de beneficiarios discapacitados y en parte por la CTSV, institución encargada del control. Vamos a examinar los tres proyectos de investigación más importantes por orden cronológico.

El *primer estudio* (Rietbergen 1994a), publicado en febrero de 1994, se centraba en quejas formuladas por beneficiarios de la WAO. El número de quejas presentadas ante las plataformas regionales había aumentado casi de inmediato tras la aplicación del conjunto de medidas normativas de la TBA. La mayoría de las quejas giraba en torno a tres problemas: el temor a perder el pleno subsidio, el mayor rigor al efectuar las evaluaciones médicas, lo cual suponía un porcentaje inferior de discapacidad legal y, en consecuencia, la disminución de los subsidios de invalidez, y la abolición de la norma por la que los pensionados de la WAO podían obtener algún ingreso suplementario para complementar el subsidio.

El proyecto de investigación confirmó estas quejas y, además, detectó una serie de impedimentos no buscados que el conjunto de políticas de la TBA imponía a la reintegración de los trabajadores disminuidos. En el informe figuraban diversas recomendaciones de política muy concretas, con inclusión de compensaciones financieras para los trabajadores disminuidos de edad avanzada, el aplazamiento en determinadas circunstancias de las reevaluaciones prescritas, el aumento del número de trabajos alternativos utilizados para determinar la capacidad restante de obtención de ingresos del solicitante y mayor información a los solicitantes en torno al SIF. Ninguna de ellas tenía repercusiones directas en la formulación de políticas.

El *segundo estudio* (Rietbergen 1994b), publicado en noviembre de 1994, complementaba el primero. El Sindicato nacional de plataformas regionales de discapacitados volvió a promoverlo y encargarlo. El estudio investigaba quejas muy concretas; en algunos casos se había dictaminado injustificadamente que un solicitante era apto para el trabajo sobre la base de empleos muy atípicos o

inexistentes incluidos en el programa SIF (como, por ejemplo, preparador de rollitos de primavera o cultivador de bonsais). En el SIF también figuraban trabajos que, por sus limitaciones físicas, los discapacitados no podían desempeñar. Era evidente que el programa informático y su utilización presentaban problemas. El proyecto de investigación tenía por objeto entender lo que había ocurrido exactamente durante el procedimiento de evaluación llevado a cabo por los expertos en cuestiones laborales que utilizaban el SIF, para lo cual el investigador efectuó varias simulaciones con el programa y comparó los resultados que obtuvo con los resultados oficiales.

Mediante el estudio se consiguió determinar los elementos del programa causantes de los resultados anómalos y se formularon recomendaciones concretas encaminadas a mejorarlo. Con la incorporación de estos cambios se habrían ampliado las facultades de evaluación de los expertos en cuestiones laborales y les habría resultado más difícil escudarse en el SIF a título de sistema de adopción de decisiones más o menos objetivo.

El resultado inmediato de este proyecto de investigación fue que algunos miembros del Parlamento dirigieron preguntas al Ministro competente y al Secretario de Estado. El Ministro de Asuntos Sociales y Empleo empezó por encargar otros dos estudios para verificar las conclusiones de Rietbergen (Knecht *et al.*, 1995; la consultoría KPMG llevó a cabo el otro estudio). Los nuevos proyectos confirmaron la totalidad de las constataciones anteriores, pero el gobierno no reaccionó hasta que se publicó un tercer proyecto de investigación.

La CTSV, organismo de supervisión, llevó a cabo este último proyecto (Koehler *et al.*, 1995), que fue una evaluación del criterio revisado de determinación inicial legal de la invalidez. El proyecto confirmó los resultados satisfactorios del conjunto de medidas normativas de la TBA en lo que respecta al número total de solicitantes que deseaban acogerse a la WAO, pero fue muy crítico con la calidad del proceso administrativo. Confirmó lo determinado por estudios anteriores con respecto a la arbitrariedad y parcialidad de la gestión de los casos de invalidez y constató que casi había desaparecido la flexibilidad pragmática de los procedimientos de evaluación. Casi de inmediato, los medios de información se hicieron eco de estos resultados importantes, que pasaron a ser objeto de debate público. El Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo ya no podía seguir pasando por alto las deficiencias en la aplicación; antes de que se publicaran oficialmente los resultados de la CTSV, el Secretario de Estado había enviado una carta al Parlamento en la que se enumeraba un total de 17 reajustes concretos “que pueden aliviar el mal”. Algunos ejemplos de la relajación propuesta del conjunto de medidas normativas de la TBA eran la modificación de la “norma de evaluación” oficial (aplicada en febrero de 1996) a efectos de incorporar en la evaluación muchas más ocupaciones, la retirada del SIF de algunos trabajos poco realistas, la exención de la obligación de reevaluación, concedida a los trabajadores mayores de 45 años, y la ulterior normalización de los procedimientos de evaluación aplicados por los médicos del seguro.

Se incurriría en una simplificación excesiva si se afirmase que el proyecto de investigación de la CTSV propició las modificaciones del conjunto de medidas normativas de la TBA; es más realista suponer que, combinada con una opinión pública favorable a los reajustes recomendados, la existencia de varios estudios que verificaban un núcleo de conclusiones fundamentales preparó el terreno para las modificaciones, algunas de las cuales estaban directamente relacionados con los resultados de los distintos proyectos de investigación centrados en la evaluación. Así pues, la investigación cumplió funciones tanto conceptuales como instrumentales. El contexto también fue favorable; con el acusado descenso del número de solicitantes que deseaban acogerse a la WAO, el gobierno tuvo más fácil la aceptación de algunas modificaciones, sobre todo porque el calado de las modificaciones, que eran esencialmente superficiales, seguía siendo escaso, mientras que la susceptibilidad política que despertaban era apreciable. Al reducir la presión política, las modificaciones también suprimieron la necesidad de seguir efectuando estudios de evaluación.

Conclusiones

En el presente estudio nos hemos propuesto examinar el hipotético valor añadido de las considerables actividades de investigación centradas en la WAO por lo que se refiere a la mejora de la política sobre invalidez y su aplicación. ¿Han contribuido las investigaciones a la contención del problema de la WAO, o ha sido desdeñable su repercusión en los planos normativo y práctico? La cuestión estudiada lleva más de dos decenios ocupando *el primer plano* en las esferas pública, política y normativa, y ha estado acompañada de un enorme volumen de investigación sobre políticas. Además, la cuestión se ha considerado sistemáticamente desde el punto de vista del criterio de determinación inicial de invalidez. Teniendo en cuenta esta circunstancia, lo más sensato era examinar casos que previsiblemente hubieran ejercido influencia en relación con condiciones estructuralmente favorables (la importancia institucional de sus promotores, la vinculación a priori con un reajuste normativo concreto, etc.) y que, a juicio de los investigadores y de los responsables de políticas entendidos, fueran ejemplos idóneos de utilización de la investigación sobre políticas. Dicho de otro modo, el planteamiento de nuestra investigación, que tenía en cuenta *todos* los ejemplos de investigación mencionados por nuestros informantes y no sólo los casos descritos detenidamente, potenciaba al máximo las probabilidades de detectar la influencia de la investigación en la política social. Agrupamos nuestras conclusiones en dos categorías: la cuestión de la “utilización de los conocimientos” y la relación entre la estructura institucional y la interrelación entre la investigación y las políticas.

La utilización de los conocimientos

En los Países Bajos es comparativamente escasa la investigación explicativa sobre políticas centrada en la cuestión de la invalidez. El proyecto sobre los determinantes, que inauguró la “tradicción” de la investigación centrada en la WAO, no dejó de ser una notable excepción. La mayor parte de las investigaciones es descriptiva, evaluativa o las dos cosas a la vez, y se abstiene de indagar las posibles soluciones. Es permanente la demanda de estudios descriptivos que aporten información, preferiblemente estadística, sobre la situación actual, lo cual parece consonante con la tesis de los ciclos de políticas, según la cual los objetivos y los usos de la investigación en el proceso normativo difieren de una fase a otra, aun cuando sea patente que esta circunstancia diste mucho de ser ideal por lo que se refiere a la producción y la utilización de los conocimientos: “cuando los responsables de las políticas piden ayuda para hacer frente a un problema intangible suele concederse carta blanca a los investigadores sobre el terreno, sus constataciones suelen obedecer a fines conceptuales y su labor puede ejercer gran influencia en la fijación del programa de políticas. Si, por el contrario, se evalúa una política establecida, suele contratarse a los investigadores en función de un mandato muy preciso, no se espera que se pongan en tela de juicio los supuestos de los que parte la política y no es habitual que los resultados de la evaluación influyan en la política” (Cross *et al.*, 2000, pág. 36).

Ha sido copiosa la investigación con fines de evaluación dedicada a la cuestión de la WAO, lo cual, de hecho, obedece a lo que establece expresamente la nueva legislación. No obstante, lo normal es que la evaluación funcione por acumulación (aunque el proyecto sobre determinantes fue una excepción), y no suele surtir efecto cuando se modifican la perspectiva y las prioridades normativas después de que la medida objeto de evaluación haya entrado en vigor. Esta situación es una variante de una constatación de carácter más general y confirma un principio de sobras conocido en el marco de la utilización de los conocimientos en el sentido de que la definición del problema de la que parten los proyectos de investigación determina decisivamente las constataciones posibles y, en consecuencia, las recomendaciones sobre política que se formulan. El tiempo es un arma de doble filo: se puede prestar atención a los resultados o recomendaciones con un retraso considerable (por ejemplo, el proyecto sobre los determinantes), pero el paso del tiempo también puede dejarlos anticuados. De hecho, puede que los interesados actúen deliberadamente para dejarlos anticuados al encargar investigaciones en lugar de adoptar medidas de política o al poner trabas a la investigación en curso.

Los debates y las intervenciones de política relacionados con la WAO estaban íntimamente ligados a los aumentos del número de solicitantes, sobre todo cuando la situación socioeconómica también era problemática en otros frentes (una tasa oficial de desempleo alta, por ejemplo). Parece, pues, que la función de la investigación, de apoyo a una modificación concreta de la perspectiva o de propuesta de determinadas medidas de política o reajustes suplementarios de medidas vigentes, depende en gran medida de la consonancia de los resultados de la investigación o las recomendaciones sobre política con el entorno político-institucional previo de la WAO. Cuanto más delicados son políticamente los resultados, mayor es el riesgo de que la instancia que promueve el estudio se entrometa obstruyendo el proceso de investigación, influyendo en su presentación o encargando un segundo dictamen.

Con ello no se pretende afirmar que la función de la investigación sea insignificante; su valor conceptual puede ser considerable; sólo se pretende afirmar que la consonancia entre los resultados o recomendaciones y los intereses actuales de las instancias normativas es mucho más importante que la validez de las recomendaciones, la idoneidad del método empleado en el estudio o incluso el costo. Desde una perspectiva metodológica, el proyecto sobre determinantes era muy exhaustivo, pero se tardó bastante en prestar atención a sus resultados, lo cual no ocurrió hasta que su contenido tuvo cabida en el entorno político modificado. En cuanto a los resultados de los estudios sobre la sensación de los beneficiarios, llevados a cabo tras la aplicación de la TBA y caracterizados por deficiencias mucho mayores desde el punto de vista metodológico, se les prestó atención de inmediato, pues servían para rebajar la tensión política, aparte de que el uso instrumental directo es más viable cuando la investigación se centra en cuestiones técnicas muy concretas que forman parte de la realidad cotidiana del usuario. Por último, la publicidad es un factor de mediación importante que depende de aspectos como el derecho a publicar los resultados, la medida en que la instancia que promueve o lleva a cabo el estudio quita importancia a la publicación o la pone de relieve y el modo en que se presentan los resultados: los medios de comunicación se hacen eco más fácilmente de relatos que apelan al interés humano que de informes técnicos rebosantes de datos cuantitativos.

En este sentido, el *contexto político* se perfila como el determinante fundamental de la suerte que corren los resultados de la investigación, lo cual viene a coincidir aproximadamente con la hipótesis de partida que formulamos: pese al gran volumen de inversión destinado a la investigación sobre la WAO en los últimos tres decenios, su repercusión en la formulación y la aplicación de políticas ha sido bastante limitada. Con todo, no debe subestimarse la influencia conceptual de la investigación; aunque normalmente ésta no ha sido el primer o el único instrumento que apuntaba a la necesidad de incorporar modificaciones, sin duda ha servido de eje en torno al cual se articulaban las perspectivas fluctuantes suscitadas por el “problema”. Un examen aparte dedicado a las tendencias, la investigación y la política a lo largo de 25 años de existencia de la WAO llegaba a las mismas conclusiones al indicar que, al menos en este respecto, “la investigación apenas ofrece a los responsables de las políticas parámetros concretos. La formulación de políticas depende de opciones políticas y de la intuición práctica de la instancia que las formula, no del conocimiento científico (Aarts *et al.*, 2002, pág.197).

La relación entre la estructura institucional y la interrelación entre la investigación y las políticas

De conformidad con lo que suele ocurrir con los estudios sobre utilización de los conocimientos, nuestras conclusiones vienen a indicar que la influencia de la investigación en la política consta de una utilización instrumental, muy limitada, y cierto grado de utilización conceptual, si bien su principal función es prestar apoyo a un programa de políticas vigente o sancionar una alteración de la perspectiva que “se masca en el aire”, no establecer nuevos programas. Tal situación resulta inquietante, pero lo fundamental es preguntarse si la función de la investigación se reduce *exclusivamente* a esto. Al examinar el modelo pólder nos referimos a los expertos y a la investigación como el “lubricante” del sistema. ¿Presenta algún tipo de prueba a ese respecto la larga

y azarosa historia de la política sobre invalidez de los Países Bajos? ¿Constituye efectivamente la WAO un caso interesante y sólido que permite entender la relación entre la estructura institucional y la interrelación entre la investigación y las políticas? Sostenemos que la respuesta es afirmativa. Las instancias institucionales que operan en este entorno normativo concreto deben encargarse o ejecutar una notable cantidad de investigación. Es evidente que las hipótesis generales o los “marcos” propuestos al plantear un problema han de basarse en investigaciones para adquirir o conservar la relevancia en la esfera política. Las variaciones del marco van acompañadas de pruebas de investigación “verificadoras”. Naturalmente, no es fácil establecer con precisión esta función de la investigación, que a falta de otra etiqueta mejor cabría denominar “sistémica”.

Aun en el caso de modificaciones normativas concretas como la promulgación de una ley nueva (por ejemplo, la TBA), no es sencillo detectar esta importancia. La investigación no determinó las medidas normativas efectivas de la TBA, pero la modificación de la manera de concebir el “problema de la WAO” puesta de manifiesto en esta ley *se vio influida* por la investigación, no sólo por el proyecto sobre determinantes, que fue decisivo en lo que respecta a las pruebas documentales y los recuerdos de los informantes, sino también por una serie de estudios diversos llevados a cabo a principios del decenio de 1990 (Aarts *et al.*, 2002, pág. 304). La influencia ejercida por la investigación en las variaciones de la esfera normativa producidas en el decenio de 1990 responde exactamente a lo que cabría esperar si la investigación actuara de lubricante entre las instancias institucionales.

A modo de conclusión, proponemos reexaminar nuestro principio de partida de que las relaciones estrechas e institucionalizadas entre la ciencia y la esfera normativa son tan excepcionales como la consensuación característica de los Países Bajos. Hemos descrito la infraestructura institucionalizada de conocimientos que forma parte del entorno normativo en el que se inscribe la WAO. Tal descripción viene a sugerir que, aunque su utilización en los Países Bajos ratifica la inquietante pauta habitual de escasa utilización directa e incluso indirecta, la investigación sigue siendo un factor de importancia decisiva para el funcionamiento del entorno normativo de la WAO. Lo siguiente es preguntarse si esa utilización “sistémica” es merecedora de elogios o de críticas. La estrecha vinculación entre la investigación y las políticas, ¿permite una adaptación más gradual, flexible y racional a determinados aspectos de los sistemas de bienestar o debe ponerse en relación con la escasez de investigaciones fundamentales e intelectualmente independientes y la consiguiente desatención de que es objeto el potencial de las ciencias sociales? A falta de un entendimiento comparado de la infraestructura institucional que subyace a la interrelación entre las ciencias sociales y la política social y económica, no cabe formular hipótesis sobre sus repercusiones en los resultados y la capacidad de adaptación de la política social. Con todo, nos sentimos obligados, como mínimo, a indicar un marco apto para ese análisis comparado. Al margen de las conclusiones a las que lleguen las futuras evaluaciones de la situación en los Países Bajos, en otros países no dejará de tener importancia el nivel “sistémico” de la interacción entre la investigación y las políticas, pasado por alto hasta la fecha por los estudios dedicados a la utilización de los conocimientos.

En lo que antecede hemos caracterizado el modelo pólder neerlandés mediante el atributo único de la consensuación, pero éste no basta cuando se procede a efectuar comparaciones transnacionales acertadas. Los estudios dedicados a los “estilos” nacionales de formulación y aplicación de políticas ofrecen marcos conceptuales válidos para abordar la cuestión. Por ejemplo, en un estudio reciente Frans van Waarden (1999, págs. 306-307) distingue varias dimensiones de los “estilos de políticas”, siendo la consensuación una de ellas:

- el grado de intervención o reglamentación estatal en la sociedad y la economía (estableciendo una distinción ulterior entre el Estado, el mercado y la sociedad civil como mecanismos más indicados para solucionar los problemas y entre la intervención activa y reactiva);
- el grado de integración o fragmentación de las políticas;

- las modalidades de formulación de políticas, adopción de decisiones y entrada en vigor (distinguiendo entre modalidades autoritarias y cooperativas, “protocolos” en la esfera normativa de talante antagonista, paternalista o consensual y la formalidad, apertura o exclusividad de las actitudes);
- las modalidades de aplicación y vigilancia de las políticas y de imposición de sanciones (distinguiendo entre un legalismo riguroso y un pragmatismo flexible).

Entre todos los casos nacionales abarcados en el estudio de van Waarden (cuadro 1), la puntuación de los Países Bajos es la más alta en lo que se refiere a la consensuación, aunque el modelo británico está muy cerca según la estimación del autor. En este sentido, cabe deducir que la combinación de una consensuación extrema con alguno de los demás atributos define el modelo pólder y sus relaciones, particularmente estrechas e institucionalizadas, entre la ciencia y las políticas. Examinando el cuadro 1, es evidente que el modelo neerlandés se caracteriza por la mezcla de *consensuación extrema, formalismo acusado y pragmatismo elevado*.

Dimensión	Estados Unidos	Reino Unido	Francia	Alemania	Países Bajos
I Modo e intensidad de la intervención estatal					
1a Fuente predominante de la reglamentación - Ideología conexas - Importancia relativa de la reglamentación estatal	Liberalismo de mercado 2	Liberalismo de mercado 1	Estatismo 5	Corporativismo asociativo 3-4	Corporativismo asociativo 3-4
1b Intervención activa o pasiva Puntuación de 5 a 1 por grado de actividad	Actividad 5	Reactividad 1	Actividad 4	Actividad moderada 2	Actividad moderada 3
1c Integración o fragmentación Puntuación de 5 a 1 por grado de planificación	Fragmentación 1	Fragmentación 2	Planificación/integración 5	Planificación moderada 3	Planificación/integración 4
II Proceso de formulación de políticas: relación con la sociedad civil					
IIa Antagonismo o consensuación Puntuación de 5 a 1 por grado de antagonismo	Antagonismo 5	Consensuación 2	Paternalismo 4	Consensuación 3	Consensuación 1
IIb Formalismo o falta de formalismo Gradación de 5 a 1 por grado de formalismo	Formalismo 5	Falta de formalismo 1	Falta de formalismo 2	Formalismo moderado 3	Formalismo 4
III Aplicación y vigilancia					
IIIa Legalismo o pragmatismo Puntuación de 5 a 1 por grado de legalismo	Legalismo 5	Pragmatismo 2	Legalismo moderado 3	Legalismo 4	Pragmatismo 1
Puntuación total en relación con el intervencionismo gubernamental	23	9	23	20/21	16/17

Cuadro 1: Comparación transnacional de “estilos” de políticas

Fuente: van Waarden (1999, pág. 339)

La línea de investigación propuesta no sirve directamente para entender los factores que facilitan u obstruyen la utilización de determinadas actividades de investigación, pero encierra posibilidades de ayudarnos a entender el sentido de la totalidad de los resultados de la investigación dedicada a una cuestión en particular en el marco de un entorno normativo completo. En vista de la actual situación de “saturación informativa” y de la necesidad de “gestión de los conocimientos”, creemos que merece la pena adoptar esta perspectiva de investigación.

Traducido del inglés

Notas

1. La “primera oleada” de países que empezaron a practicar la evaluación en el decenio de 1960 comprendía los Estados Unidos, el Canadá, Suecia y Alemania; la “segunda oleada” tomó fuerza desde finales del decenio de 1970 hasta el decenio de 1980 en países como Noruega, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido, Finlandia y Francia (Boyle *et al.*, 1999).
2. Para un ejemplo interesante sobre el particular, véase “A Canadian social experiment on strategies to make work pay”, en Henke (2000, págs. 12-13).
3. En 1998, un 30 por ciento de la población activa (cuya edad oscilaba entre los 15 y los 65 años) trabajaba menos de 35 horas a la semana. El 22 por ciento recibía un subsidio (de desempleo, enfermedad o invalidez). En 1996, sólo el 6,4 por ciento de los desempleados encontraba trabajo al mes, en comparación, por ejemplo, con el 23,3 por ciento registrado en Dinamarca (Ministerio de Asuntos Económicos, 2000). El índice de “desocupación efectiva” asignado por la OCDE a los Países Bajos, que incluye los desempleados inscritos en cursos de formación y los acogidos a programas de jubilación anticipada u otro tipo de programas sociales, se mantuvo estable, en un 27 por ciento, desde 1984 hasta finales del decenio de 1990 (Henning y Weber, 1998).
4. La elección del objeto de la investigación fue totalmente fortuita. De hecho, se acababa de conferir a la Rekenkamer el derecho jurídico a someter a auditoría a los organismos semiautónomos. Como un funcionario recién empleado conocía bien el mundo de la seguridad social, se eligió el SVR como estudio piloto.

Referencias

- AARTS, L., DE JONG, PH. Y VAN DER VEEN, R., 2002. *Met de beste bedoelingen. WAO 1975-1999: trends, onderzoek en beleid*. La Haya: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- BECKER, U., 2001. *Competitive Corporatism Below Sea Level? Dutch Myths and Puzzles*. Ponencia presentada en el congreso titulado “Small states in world markets – fifteen years later”. Göteborg, septiembre de 2001. [<http://www.econhist.gu.se/SmallStates/pdf/SEALEVEL2.PDF>]
- BOYLE, R., LEMAIRE, D. Y RIST R.C., 1999. Introduction: Building Evaluation capacity. En: R. Boyle y D. Lemaire (eds), *Building Effective Evaluation Capacity. Lessons from Practice*. Londres: Transaction Publishers.
- CROSS, M., HENKE, R., OBERKNEZEV, P. Y POULIASI, K., 2000. *Building Bridges 2000. Towards Effective Means of Linking Scientific Research and Public Policy: Migrants in European Cities*. [http://www.ercomer.org/publish/reports/Metropolis_rp99_07.pdf]
- CRUM, B. Y BOS, J., 2001. Een stabiele basis. Beleidsonderzoek in het poldermodel. *Basis*, 3. [www.researchvoorbeleid.nl/basis/artikelen_3-2001/essay.html]
- FERMIN, A., 1997. *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*. Ámsterdam: Thesis.
- GROOT, L., 2001. “Tax level and tax level internalization effects on union wage bargaining.” *De Economist*, 149, págs. 219-32.
- HARVARD, GSE, 1998. Entrevista con Carol Weiss. [<http://www.gse.harvard.edu/~oie/weiss.html>]
- HENKE, R., 2000, *International Conference on Social Sciences and Governance, Final Report*. [<http://www.unesco.org/most/scspconfreport.pdf>]
- HENNING, D., Y WEBER, W., 1998. *The Dutch Model*. [<http://www.wsws.org/news/may1998/dutch-m1.shtml>]
- KATZENSTEIN, P., 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- KNEGT, R., MUDDE, E., RIETBERGEN, C., Y DE VOS, E., 1995. *Niet verdiend? Arbeids(on)geschikten tussen theoretische verdien capaciteit en (ir)reële arbeidsmarktkansen*. Ámsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut.

- KOEHLER, J., VAN LEEUWEN, P. Y RAADSCHELDERS, J., 1995. *Toegang tot WAO. Onderzoek naar de toepassing van het gewijzigd arbeidsongeschiktheids criterium*. Zoetermeer: CTSV.
- LEROY, P., Y NELISSEN, N., 1999. *Social and Political Sciences of the Environment. Three Decades of Research in the Netherlands*. Utrecht: International Books.
- LIJPHART, A., 1968. *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS, 2000. *Developments of the Dutch Economy: from Dutch Disease to Dutch Miracle*. [<http://www.ez.nl/aep/publications/rapport/factsheet.htm>]
- PESCHAR, J. Y WESSELINGH, A., 1995. *Onderwijssociologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- RIETBERGEN, C., 1994a. *Onomkeerbaar schrijnend. De Gevolgen van de nieuwe wetgeving voor arbeidsongeschikten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- RIETBERGEN, C., 1994b. *Verdiene en krijgen. Resterende verdiencapaciteit bij de beoordeling van arbeidsongeschikten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- STEFFEN, C., 1998. *The Dutch "Polder Model" – an Answer to the German Crisis?* [http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_W98_1/germany10.htm]
- STURM, J., GROENENDIJK, L., KRUIHOF, B. Y RENS, J., 1998. "Educational pluralism. A historical study of so-called "pillarization" in the Netherlands, including a comparison with some developments in South African education." *Comparative Education*, 34(3), págs. 281-97.
- VAN HET KAAR, R., 1999. *Occupational Disability: a Dutch Disease?* EIROOnline. [<http://www.eirofound.ie/about/1999/02/feature/NL9902124F.html>]
- VAN WAARDEN, F., 1999. Ieder land zijn eigen trant? *En: Bakker, W. y van Waarden, F., Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom, págs. 303-339.

**Charly Gabriel Mbock, Marie-Laure Ngo-Mpeck, Dorothée Kom
y Joseph-Marie Zambo Belinga**

Notas biográficas

El profesor Charly Gabriel Mbock es antropólogo, director de investigaciones y autor de varias obras y artículos científicos de prestigio internacional. Después de haber sido representante del Camerún, vicepresidente para África y relator del Consejo Intergubernamental del Programa MOST de la UNESCO, el profesor Mbock fue elegido miembro del Consejo y de su Comité Científico, cargos que ejerce en la actualidad.

Email: charly_mbock@hotmail.com

Marie-Laure Ngo-Mpeck es investigadora del Centro Internacional de Investigación en Agrosilvicultura (CIIA/WAC) y trabaja en la oficina regional para el África tropical húmeda de esta organización. Es autora de media docena de artículos científicos publicados en revistas especializadas y está terminando una tesis de doctorado sobre la *Aclimatación de plantas medicinales y árboles frutales locales* en la Universidad de Yaundé, Camerún.

Dorothée Kom es responsable de investigaciones del Ministerio de Investigación Científica y Técnica del Camerún.

Joseph-Marie Zambo Belinga es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Yaundé, Camerún

La utilización de los conocimientos mediante la aplicación de los resultados de la investigación científica es una preocupación de la comunidad científica puesta de manifiesto en una dinámica internacional reflejada, entre otras ocasiones, por la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre la Ciencia, que se celebró en Budapest, Hungría, en 1999, y que dio lugar a la adopción de la Declaración sobre la Ciencia y el Uso del Saber Científico. Otras instancias internacionales han recogido y consolidado esta opción capital, por ejemplo, la conferencia internacional del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales) de la UNESCO sobre las ciencias sociales y la gobernanza (marzo de 2000) y la mesa redonda del MOST sobre la interacción entre la investigación y las políticas públicas (marzo de 2001). El propósito de este artículo es explicar *la situación nacional de esta problemática internacional*, mediante el examen del caso del Camerún.

El Camerún: un contexto de contrastes

El contexto del presente estudio viene dado por la tradición administrativa de la investigación en el Camerún y su dimensión estrictamente científica, ambas tributarias de lo que, en la actualidad, se denomina gobernanza. Este contexto muestra una asunción gradual de autonomía con respecto al marco colonial, sin que por ello quede garantizada la integración de la investigación en la vida social y política.

En el Camerún, la investigación científica tiene una tradición administrativa que se remonta a más de 50 años. La investigación científica se inicia de manera oficial en 1935, con la creación de la Sociedad de Estudios del Camerún (SECAM). En 1945, el Camerún creó una filial local del Instituto Francés del África Negra (IFAN), con sede en Dakar, Senegal. Cuando los países africanos comenzaron a acceder a la independencia política, esta institución colonial tuvo que cambiar de nombre por razones de imagen, y asumió la diplomática denominación de Instituto Fundamental del

África Negra. La filial local estaba administrada por el Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación (ORSTOM), otra institución colonial francesa, especializada en investigaciones de ultramar, en particular en las colonias francesas. En términos generales, el ORSTOM monopolizó las investigaciones en el África francófona durante más de 60 años. En el Camerún, su monopolio perduró hasta mucho después de la independencia.

En 1962, dos años después de la independencia, el Camerún fundó su primera universidad, la Universidad Federal del Camerún. Simultáneamente se creó un Consejo de Investigación Científica y Técnica, con el fin de orientar las investigaciones. El instrumento técnico para llevar a cabo esta aspiración fue la Oficina Nacional de Investigación Científica y Técnica. Con el transcurso del tiempo, esta institución cambió de nombre y consolidó sus objetivos: en 1979, pasó a ser la Delegación General de Investigación Científica y Técnica y en 1984 la Delegación se convirtió en Ministerio, sin que los cambios de denominación sobrevenidos alterasen de modo significativo sus objetivos científicos originales.

Desde el punto de vista científico, la historia de la investigación en el Camerún demuestra que los asuntos, los temas y las preocupaciones que los investigadores occidentales seleccionaron para sus trabajos correspondieron durante mucho tiempo de manera exclusiva a los intereses administrativos, económicos y geopolíticos de la metrópolis colonial. Aunque había investigaciones *sobre* el Camerún y *sobre* los cameruneses, no existía la *investigación camerunesa*. Con la fundación de la Universidad del Camerún, los primeros investigadores nacionales llevaron a cabo investigaciones universitarias con miras a conseguir títulos académicos. Esos trabajos universitarios encerraron a los primeros investigadores del país en “torres de marfil” y los aislaron de la realidad social o pública. Además, no parecía de buen gusto interesarse por la vida social de la población y la acción pública de los gobernantes. En realidad, todavía resulta difícil saber en Camerún si la gobernanza y la ciencia pueden hacer buenas migas.

Durante mucho tiempo, el argumento de “un país joven en construcción” indujo a muchos gobernantes a amordazar a quienes analizaban los asuntos sociales para lograr una acción común certera, más adecuada y concertada. Se tildaba de “subversivos” a todos los investigadores osados. La censura del intelecto se impuso como realidad cotidiana. Esa hipoteca contribuyó a alejar la investigación científica de las realidades sociales palpitantes. El malestar de los científicos se confirmó en 1970, con la clausura del Departamento de Sociología y Filosofía de la Universidad de Yaundé. Se acusó a los sociólogos de inmiscuirse demasiado en los asuntos sociales del país. El Poder les ordenó enérgicamente que especularan con las teorías que quisieran, pero que se guardaran de todo intento de aplicar esas especulaciones a la sociedad camerunesa. El clímax de esta hipoteca se alcanzó en 1991, cuando por decreto presidencial se disolvió el Instituto de Ciencias Humanas. No sólo se declaraba que las ciencias sociales eran inútiles para la nación, sino que se decretaba su peligrosidad para los gobernantes. Las demás ciencias no corrieron mejor suerte, ya que las estructuras de enseñanza e investigación sufrieron severos recortes presupuestarios so pretexto de crisis económica.

Mientras tanto, en 1984, el Ministro de Investigación Científica y Técnica declaraba, en nombre del Gobierno, que en lo sucesivo las competencias científicas nacionales serían movilizadas y puestas juiciosamente al servicio del desarrollo del país. Durante el Consejo de Enseñanza Superior e Investigación Científica y Técnica de 1982, se adoptó la resolución de garantizar una mejor formación a los cameruneses, pues los recursos humanos eran “el capital más valioso para el desarrollo”. Semejante resolución entrañaba que en lo sucesivo habrían de establecerse conexiones entre la ciencia y la acción pública. Ahora bien, la reunión de 1982 fue la última que el Consejo celebró, pese a que desde entonces se han creado en Camerún seis universidades estatales, varias privadas e importantes escuelas de formación de nivel superior.

De este modo, mientras que por una parte se crean determinadas instituciones a las que se asignan misiones científicas exigentes, por la otra los responsables de la adopción de decisiones manifiestan su desconfianza hacia los resultados de la investigación, cuya culpa parece consistir en que esclarece algunos puntos oscuros de la vida y la acción públicas. Pero es precisamente ese contraste el que define en el Camerún el contexto de cualquier estudio sobre la utilización de los resultados de la investigación en la acción pública, como lo demuestran los métodos aplicados en el proyecto que dio origen al presente artículo.

La problemática del estudio de casos

La utilización del conocimiento científico entraña respuestas a numerosos interrogantes: ¿Cuál es la índole y la percepción de ese conocimiento en el Camerún? ¿Es contemplativo u operativo? Quienes deben aplicarlo en sus acciones y decisiones ¿poseen un enfoque o una concepción de algún tipo? ¿En qué niveles de los procesos de esa acción o de esas decisiones deberían organizarse interacciones entre el conocimiento científico y la acción pública? Al parecer, la opinión pública apenas dispone de criterios de reconocimiento del saber científico. La complejidad de esta problemática multisectorial induce a replantear los fundamentos científicos de la acción y la decisión públicas en el Camerún. Sólo después de haber logrado una visión clara del conjunto será posible, y al mismo tiempo beneficioso, abordar el asunto en función de los diversos sectores de la acción pública.

De esta orientación general se desprenden los cinco temas principales de investigación siguientes:

- la identificación de los principales sectores que piden trabajos de investigación;
- las características de las investigaciones solicitadas;
- el grado de utilización de los resultados obtenidos;
- los obstáculos con que tropieza la utilización de los resultados;
- los mecanismos que convendría establecer para optimizar esta utilización.

El fundamento teórico del estudio se basa en el accionismo aplicado por Silverman (1970) a la psicología de las organizaciones. El accionismo parte de la hipótesis de que toda organización o todo sistema es un constructo en situación de equilibrio inestable, equilibrio que debe ser objeto de negociaciones constantes entre las distintas partes interesadas, es decir, todos los asociados potenciales. Este marco teórico permite seguir, determinar, e incluso transformar ese *estado de negociación* porque la identificación de los factores aferentes y un prudente enfoque de los mismos ofrecen la posibilidad de realizar los cambios deseados.

El estudio se refiere a una muestra de 200 personas repartidas en tres categorías: 100 *investigadores*, 50 *decisores* y 50 *proveedores de fondos/peticionarios de trabajos*. Por motivos técnicos y logísticos, el estudio se centró en la capital del Camerún, Yaundé, que es la sede de las instituciones del Estado y la ciudad donde se concentran las principales instituciones académicas y estructuras de investigación del país, así como los organismos internacionales y las principales organizaciones no gubernamentales. La muestra abarca 76 instituciones públicas, privadas, gubernamentales y no gubernamentales: 35 instituciones de investigación (entre ellas, tres universidades); 26 instituciones que financian o encargan estudios (organismos públicos cameruneses, organizaciones internacionales, organismos de cooperación bilateral y organizaciones no gubernamentales); y, por último, los 13 ministerios sectoriales en los que se preparan las intervenciones de los poderes públicos en el Camerún. El estudio ha tratado de identificar los sectores más representativos de esas intervenciones en Camerún, acopiar datos básicos, acopiar y explotar datos complementarios, confrontar mediante comparaciones estos dos tipos de datos y, por último, efectuar un análisis transversal de los resultados. Los datos básicos proceden principalmente de tres cuestionarios suplementarios elaborados, respectivamente, para investigadores, peticionarios de trabajos y decisores, que se completaron con entrevistas libres e informales.

Cuadro 1: Vista sintética de los cuestionarios

Investigadores	Decisores	Petionario de las investigaciones
	Designación de la institución	Identificación de la persona interrogada
Informaciones personales y profesionales sobre la persona entrevistada	Informaciones personales y profesionales sobre la persona entrevistada	Indicación de la institución de que depende (si procede)
Listas de los proyectos contractuales desde 1990	Listas de los proyectos encargados desde 1990, con las necesidades a las que debían responder y los procedimientos de encargo	En opinión de la persona interrogada: necesidad de estudios previos a las decisiones
Para el proyecto contractual más significativo (según la opinión motivada del investigador): su objetivo, el petionario, su financiación, su procedimiento de asignación, su ejecución (duración, composición del equipo investigador, técnicas y métodos, difusión de los resultados)	Para el proyecto encargado más significativo (según la opinión motivada de la persona interrogada): (in)satisfacción con respecto a las necesidades	Listas de los proyectos encargados desde 1990
Para el proyecto contractual más significativo: sus posibles usuarios, su posible asociación al estudio, las posibles recomendaciones	Para el proyecto encargado más significativo: ¿entrañaba cambios en el plan de acción, las estructuras o los procedimientos de la institución?, ¿tuvieron lugar tales cambios?, ¿su costo fue decisivo?	Para el proyecto encargado más significativo (según la opinión motivada de la persona interrogada): necesidad a la que debía responder, procedimiento de determinación de las necesidades y de encargo, identidad y condición de los prestatarios, (in)satisfacción con respecto a las necesidades
Para las recomendaciones que pudieren proceder del proyecto más significativo: consecuencias en materia de acción pública (en opinión del investigador), publicidad, posible toma en cuenta, repercusiones (en opinión del investigador)	Para el organismo: descripción del proceso normal de adopción de decisiones, posibilidad de adaptaciones durante el proceso	Para el proyecto encargado más significativo: sus destinatarios, la difusión de los resultados, su utilidad para los destinatarios
	Para el proyecto más significativo: ¿condujo a una decisión?, ¿según el procedimiento normal?	Para el petionario de las investigaciones: toma en cuenta, en el momento de la decisión, de las conclusiones de estudios encargados
	En opinión de la persona interrogada: ventaja de los estudios previos a las decisiones públicas	
	Según la experiencia de la persona interrogada: encargo de estudios de investigación antes de la adopción de una decisión	

La investigación con fines concretos vista por los investigadores

Los investigadores de la muestra pertenecen principalmente al sector público y poseen un alto nivel de competencia. Aproximadamente el 46% de ellos son titulares de un doctorado, el 13% de un “PhD” y el 5% de un “doctorat d’État”. Por otra parte, el 35% de los prestatarios no titulares de un doctorado suelen tener títulos de tercer ciclo u otros, de nivel elevado. Cameruneses en un 68%, los investigadores interrogados dependen administrativamente, en un 51%, de estructuras de formación de tipo o de nivel universitario. Pertenecen en un 40% a centros e instituciones públicos de investigación. Las organizaciones no gubernamentales internacionales representan el 6% de la muestra y las organizaciones no gubernamentales nacionales el 3%.

A partir de estas indicaciones, se hubiera podido imaginar un paso más directo de la investigación a la acción pública, ya que los decisores y los gobernantes del Estado no tienen más que tomar en cuenta los resultados de investigaciones llevadas a cabo por instituciones públicas o estatales. Sin embargo, y esto es muy paradójico, la pertenencia mayoritaria de los investigadores a organismos públicos no obsta para que la utilización de sus resultados en la acción pública sea limitada: el 80% de los investigadores interrogados afirman que los decisores no toman en cuenta los resultados de sus trabajos. Sólo nueve de los 33 estudios más significativos inspiraron decisiones conocidas por los investigadores y esos nueve estudios sólo representan aproximadamente el 8% de los 120 estudios registrados durante el decenio 1990-2001.

Se podría imaginar que la función de los estudios encargados no fuera contribuir a la adopción de decisiones públicas fundamentadas, sino confirmarlas de manera complaciente, mostrar un interés por así decirlo “suntuario” por la investigación, o despachar relaciones clientelares. Las respuestas sobre los mecanismos de asignación de los contratos de investigación dan algunas indicaciones al respecto. Según los peticionarios, el 52% de los contratos más significativos se asignaron previa licitación competitiva y el 32% por acuerdo entre las partes en el marco de contactos personales. Según los investigadores, en cambio, el 26% de los contratos que consideran significativos resultan de una licitación y el 26% de contactos personales. La interpretación de lo anterior no resulta fácil en la medida en que no se trata de los *mismos* proyectos. No obstante, si se tiene en cuenta que los investigadores consideran que el 48% de los proyectos no provienen ni de una licitación ni de contactos personales, se puede estimar que las diferencias de apreciación traducen principalmente la opacidad de los procedimientos de asignación. Lo que esos datos no permiten apreciar, en cambio, es la posible interferencia entre el objeto de un encargo y el modo de selección de un prestatario.

La comprobación de la escasa utilización de los resultados de la investigación (que no se base únicamente en las declaraciones de los investigadores interesados) necesitará elementos complementarios sobre la índole de los estudios encargados, sus objetivos, su duración y el modo en que se restituyen al público.

Los decisores interrogados en la encuesta citan 114 estudios encargados por sus respectivos organismos desde 1990. Su distribución sectorial es diversificada; los tres principales peticionarios ministeriales representan aproximadamente la mitad del total (urbanismo y vivienda, 27 estudios; cultura, 20; educación, 12) y todos los ministerios encargaron alguna investigación. No parece, pues, que la escasa utilización de los resultados se deba a un tropismo sectorial. La mayoría de esos estudios están orientados hacia la acción pública y los asuntos de desarrollo (62%). Sólo el 25% son académicos y el 9% puramente teóricos.

Sin embargo, si bien los objetivos de los decisores son la orientación práctica y la aplicación concreta de los resultados, las preocupaciones de los investigadores pueden ser bastante distintas. Los criterios de “significación” o importancia escogidos por los investigadores para definir la representatividad de su estudio se refieren en un 29% a la publicación científica, en un 26% a la formación personal y en un 25% a las repercusiones en el ámbito científico. La influencia en los

decisores sólo caracteriza el 13% de los estudios significativos. La duración de los estudios considerados significativos atestigua también una orientación relativamente poco orientada hacia fines concretos: el 35% duran menos de 3 años, el 32% entre 3 y 5 años y el 24% más de 5 años. Por último, cabe señalar que sólo el 6% de los investigadores interrogados citan los honorarios obtenidos con investigaciones contractuales. Es evidente, empero, que la participación en investigaciones contractuales responde ante todo a un objetivo de carrera universitaria, como lo demuestran los modos primordiales de difusión de los resultados, puesto que las publicaciones en el sentido amplio (artículos, libros, informes, documentos de trabajo, ponencias científicas, etc.) representan el 82% del total.

Ahora bien, aunque ese modo de publicación responde a los intereses profesionales de los investigadores, no garantiza forzosamente una verdadera *comunicación* de los resultados, lo cual no indica un desinterés de los investigadores por la política pública, sino más bien una tensión estructural, pues, de los 45 usuarios de la investigación citados, los decisores o la administración representan el 53% frente al 27% los investigadores y el 21% toda la comunidad. En este sentido, existe un desfase indudable entre la insatisfacción expresada por los investigadores y los modos de difusión de sus resultados, que contribuyen a hipotecar su utilización. Esta situación exige una reflexión sobre la asociación inicial entre investigadores y usuarios y acerca de las estrategias de restitución, de puesta a disposición y de valorización de los resultados de la investigación. Sucede, en efecto, que los investigadores declaran formular recomendaciones concretas en el 68% de los proyectos representativos, pero éstas se publican en forma de documentos *que hay que leer*, lo cual dificulta y aun imposibilita su acceso, pues los decisores no tienen forzosamente *tiempo para leer* todos los informes que se les someten. Así, debido a la inadecuación de los modos de comunicación entre decisores e investigadores, y a que no existe un espacio de diálogo y de concertación, unos y otros trabajan en el Camerún en una indiferencia mutua no desprovista de suspicacia.

Los decisores y la investigación

Pese a la opinión globalmente negativa de los investigadores, los decisores reconocen unánimemente que cualquier intervención de los poderes públicos resulta más eficaz cuando va precedida de un estudio o se inspira en éste. Los decisores identifican claramente las necesidades que se podrían satisfacer con las medidas propuestas por dichos estudios. Consideran, en especial, que las investigaciones son útiles por motivos de planificación, objetividad, clarividencia, participación y buen gobierno, economía de medios, realismo y prospectiva. Confirman este recurso a estudios previos los numerosos encargos efectuados durante el decenio estudiado *por* las instituciones estatales (87) o los realizados por sus socios internacionales en su nombre (26).

Las tres cuartas partes de esos estudios recomiendan modificaciones en el plano de las estructuras o de los procedimientos. Algunos llegan a la conclusión de que es urgente cambiar un sistema (administrativo, contable, legislativo, reglamentario, etc.). Sin embargo, sólo un 34% de los estudios desembocan en modificaciones administrativas efectivas. Esta discrepancia demuestra que existen importantes obstáculos para tomar en cuenta los resultados de la investigación, sobre todo cuando afectan a la propia administración. El proceso de decisión característico de la administración pública del Camerún, rigurosamente jerárquico y lineal, materializa esos obstáculos, multiplicando los puntos de bloqueo, contrariando la gestión colectiva y concertada de los cambios y excluyendo los bucles de retroacción adaptativa. La problemática de la utilización de los resultados de la investigación en las decisiones e intervenciones de los poderes públicos plantea la cuestión del buen gobierno en el Camerún en este contexto de verticalidad extrema.

La mayoría de los responsables y decisores entrevistados son poco explícitos sobre la índole exacta de los proyectos de decisión que un determinado estudio habría podido inspirar en su estructura. Esta imprecisión no sólo suscita dudas sobre la fiabilidad y la sinceridad de la unanimidad que aparentan los decisores, sino que además tiende a consolidar la afirmación negativa de los

investigadores con respecto a la utilización de sus resultados por parte de los decisores. La imprecisión de éstos provoca así una resistencia general al cambio, ya que se supone que éste constituye forzosamente una amenaza para los intereses creados.

Como un factor explica el otro, los proveedores de fondos señalan que el 48% de las necesidades para las cuales se financian estudios son de índole muy precisa. A este respecto, cabe recordar que el perfil de los estudios que los investigadores consideran significativos presenta, desde el punto de vista de su duración, un perfil totalmente distinto. No se trata, por lo tanto, en general, de estudios estratégicos o de previsión, sino de estudios que permiten reaccionar ante situaciones concretas urgentes. Su multiplicación en las instituciones estatales permite arreglos coyunturales, pero constituye un elemento de resistencia a cualquier cambio estructural notable. En efecto, se observa que desde el punto de vista de la carrera profesional de los decisores, un estudio preciso presenta más garantías que un estudio a largo plazo, ya que permite adoptar decisiones “rápidas”, que los políticos aprecian mucho pues les permiten actuar caso por caso, sin proyección de futuro alguna. De ahí que, en opinión de los decisores, la mayoría de los estudios deban tener la menor duración posible. Sin embargo, no se debe sacar la conclusión de que los estudios a largo plazo hacen que los decisores abandonen *ipso facto* esta visión de corto alcance: una variante de la resistencia a tomar en cuenta los resultados de las investigaciones consistiría en encargar estudios interminables. Esta paradoja aparente sólo pone de relieve que es interesante que cualquier estudio a largo plazo comprenda componentes autónomos, cuyos resultados intermedios sean mensurables y aplicables a plazo corto y medio. La sanción de estos objetivos intermedios permitiría a los decisores y a los peticionarios de estudios apreciar los progresos de un programa determinado y efectuar los ajustes que se impongan durante su ejecución.

Proveedores de fondos y resultados de la investigación

En el Camerún, el 26% de los proveedores de fondos que suministran financiación a los decisores e investigadores son organismos internacionales, mientras que los organismos gubernamentales o no gubernamentales extranjeros representan un 36% y el sector privado un 23%. Por eso, se puede decir que en el Camerún la búsqueda de soluciones para los problemas nacionales es financiada sobre todo por países extranjeros u organismos de cooperación internacional. Se estima que los estudios realizados en asociación con una contribución financiera concreta del Camerún representan menos del 10% del total. Los estudios financiados completamente con cargo al presupuesto nacional sólo ascienden a un 6%. Obviamente, esta estructura de financiación tiene repercusiones tanto en las problemáticas como en los pliegos de condiciones y agrava la deficiente interconexión entre la investigación y las políticas del sector público.

No obstante, aunque un 78% de los encuestados estiman útil efectuar estudios previos antes de cualquier acción, sólo un 25% de los estudios financiados son encargados por usuarios locales potenciales. Por consiguiente, las necesidades en materia de conocimiento del terreno que los trabajos tratan de satisfacer no emanan de estructuras locales. En el 75% de los casos, son los propios proveedores de fondos quienes identifican esas necesidades, basándose en algunas de sus comprobaciones personales (38%) o en expedientes técnicos (63%). Evidentemente, los elementos identificados se discuten con los encargados de la adopción de decisiones, pero en el 54% de los casos esa discusión sólo se efectúa *a posteriori*. La mayoría de los decisores nacionales suelen encontrarse, por consiguiente, ante el hecho consumado (o sea, un pliego de condiciones previamente establecido) y no disponen de medios efectivos para discutir con sus interlocutores extranjeros o internacionales.

Esta situación plantea la cuestión de quiénes son los *destinatarios reales* de los resultados de los estudios financiados de esta manera, pues sucede que, si bien para los investigadores los destinatarios potenciales son en su mayoría las administraciones y los decisores cameruneses (53%), casi un tercio de los estudios financiados (27%) están concebidos en beneficio prioritario,

por no decir que exclusivo, de instituciones que no son camerunesas, en el contexto de la cooperación internacional, ya sea bilateral o multilateral. El desequilibrio entre la explotación dinámica de los resultados de los estudios por los organismos internacionales y la reticencia de los decisores nacionales a explotarlos afecta a los dos tercios de los estudios orientados y destinados a abordar cuestiones nacionales. Aunque los estudios encargados o financiados por las organizaciones de cooperación internacional hayan contado con el aval de los decisores nacionales con vistas a encontrar soluciones viables y duraderas a los problemas nacionales, la impresión predominante que se desprende es la de una “extraversión” de los estudios en general, y en especial de los que son financiados por los proveedores de fondos, a causa de la reticencia de los encargados nacionales de la adopción de decisiones a garantizar la visibilidad concreta de los resultados de esos estudios.

No obstante, cabe señalar que las aspiraciones de los proveedores de fondos por lo que respecta a una eficaz prestación de servicios convergen con las que proclaman oficialmente los decisores. Un 78% de aquéllos están a favor de que se tomen en cuenta los resultados de las investigaciones, mientras que éstos se pronuncian a favor en un 100%. Esta diferencia, lejos de ser nimia, es sumamente significativa, habida cuenta de que se refiere a la intervención práctica, es decir a la materialización de un proyecto de acción y una política de los poderes públicos. La discrepancia incita a pensar que, en el momento de encargar los estudios, los objetivos perseguidos por unos y otros distan mucho de ser idénticos, pese a los acuerdos de principio que pueda haber en materia de cooperación o de asociación. La diferencia entre los proveedores de fondos y los decisores estriba, por consiguiente, en la voluntad de aplicación efectiva de los resultados de la investigación financiada.

Sin embargo, los proveedores de fondos no constituyen una fuerza de presión sobre los decisores para lograr la integración efectiva de los resultados en las decisiones. De ahí que casi un 50% de ellos sigan financiando estudios muy precisos desprovistos de carácter estratégico. Algunos analistas perciben esta tendencia como un síntoma de la permisividad de los proveedores de fondos, mientras que los más exigentes califican esta actitud de “ponciopilatismo”. En realidad, los proveedores de fondos actúan en el marco que les ofrecen los decisores nacionales, y todo intento de poner en tela de juicio ese marco se puede interpretar como una injerencia.

Sea como fuere, en algunos casos, tanto los investigadores como los decisores estiman que los objetivos fijados a los estudios financiados por algunos proveedores de fondos son poco realistas. Esos proveedores de fondos se suelen designar regularmente como *los auténticos* destinatarios de los resultados de los estudios, financiados por ellos mismos y aprobados con el aval de los decisores nacionales. Las distancias que estos últimos toman con respecto a los resultados de dichos estudios, y el carácter a veces difícilmente aplicable de sus resultados, suscitan interrogantes sobre el verdadero objetivo de los estudios. Los decisores quedan sumidos en el desconcierto y dan la impresión de haber sido utilizados como tapadera. Confirma esta impresión de instrumentalización la “extraversión” de algunos resultados de los estudios, que agrava la divergencia entre la investigación y la intervención de los poderes públicos en el Camerún, en la medida en que provoca una “división del trabajo” entre las decisiones de menor importancia -que incumben a los decisores nacionales-, y las orientaciones estratégicas que monopolizan sutilmente las empresas multinacionales y los decisores de las organizaciones internacionales. Cualesquiera que sean la importancia de un estudio y la calidad de los resultados obtenidos por los investigadores, el parámetro de la financiación conserva todo su valor explicativo: en el Camerún, el escaso o nulo interés por financiar la investigación puede explicar el escaso o nulo interés que se tiene en utilizar los resultados de ésta.

La utilización de los resultados de la investigación en las intervenciones públicas dista, pues, mucho de ser una cuestión sin importancia, ya que su problemática afecta al conjunto de la gestión de la vida nacional y sus consecuencias plantean la cuestión del buen gobierno, la cual, como es

universalmente sabido, está estrechamente vinculada a la respuesta de cada nación a la delicada cuestión de su propia soberanía.

Conclusión

La utilización del saber es la consecuencia lógica de una primera decisión, consistente en promover la investigación y valorizar el saber a que da lugar. Esta decisión, o su contraria, son expresiones de una determinada política y revelan una opción en materia de gobernanza, ya sea negativa o positiva: se puede escoger gobernar *con* el saber o *sin* el saber, e incluso gobernar *el* saber. Esta última opción equivale a decidir *contra* lo que se desprende de los conocimientos relativos al objeto de la decisión. En ambos casos, la decisión sitúa al decisor en el centro mismo de la sociedad y de la vivencia social. Teniendo en cuenta esta configuración sistémica, la cadena de acciones que desemboca en conocimientos explotables podría basarse en el espíritu de diálogo y en la preocupación por lograr un aprovechamiento compartido, en el marco de una asociación negociada equitativamente.

En el caso del Camerún, la tendencia dominante comprobada en el estudio presentado es la siguiente: los decisores no toman en cuenta espontáneamente los resultados de la investigación. Las causas de esta deficiencia son múltiples y algunas son menos evidentes que otras. Esta resistencia -sorda, pero generalizada- revela un déficit de concertación entre las partes implicadas en el proceso de gobernanza, el cual abarca desde la identificación del problema a la aplicación de las soluciones basadas en la investigación científica. Este contexto de responsabilidad compartida exige un mecanismo nacional de coordinación, seguimiento y evaluación de las intervenciones de los poderes públicos, cuya aplicación exige estudios científicos. Ese mecanismo consistiría en un ámbito interactivo e intersectorial de gestión social y de gobernanza, en el que los protagonistas de las intervenciones públicas -investigadores, decisores y proveedores de fondos- podrían encontrarse y reconocerse como asociados en la evaluación sistemática de sus competencias sectoriales y en la movilización integrada de su capacidad de rendimiento. Este mecanismo sería un crisol capaz de ofrecer un espacio de coordinación científica y técnica de las preocupaciones comunes para adquirir una visión integrada de los problemas que sea menester resolver mediante decisiones basadas en trabajos de investigación. De esta manera, los investigadores se encontrarían en condiciones de practicar la interdisciplinariedad con arreglo a un enfoque accionista, en el que el espíritu de negociación induciría al academismo a integrar las exigencias prácticas de la ingeniería social (Mbock, 1999).

Traducido del francés

Notas

* Los autores desean agradecer a Pierre Mbouombouo, Alawadi Zaelao, Suzanne Manga y Emmanuel Behok la realización de la encuesta en la que se ha basado este artículo.

Referencias

- MBOCK C. G., 1999. *Les Sciences sociales au Cameroun: de la recherche académiste à l'Ingénierie sociale*. Ponencia presentada en el primer Taller Transdisciplinario de Ciencias Sociales, Yaundé, 27 y 28 de enero.
- SILVERMAN, D., 1970. *The Theory of Organizations. A Sociological Framework*. Londres: Heinemann Educational Books. Traducción al español: *Teoría de las organizaciones*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1975.

Los programas de ingresos mínimos para desempleados: estudio monográfico de Dalian, China*

Ge Daoshun y Yang Tuan

Nota biográfica

Ge Daoshun, ayudante de investigación del Centro de Estudios de Política Social de la Academia China de Ciencias Sociales, coordinó el estudio monográfico objeto de este artículo y dirigió el proyecto experimental de Dalian.

Email: geds@cass.org.cn

La profesora Yang Tuan es Subdirectora del Centro de Estudios de Política Social de la Academia China de Ciencias Sociales y fue quien propulsó el proyecto experimental de Dalian a que se refiere este artículo.

Introducción

A finales de abril de 2000, el Primer Ministro chino Zhu Rongji inspeccionó la situación de la seguridad social en la provincia de Liaoning y en la ciudad de Dalian. Aprobó los esfuerzos desplegados por las autoridades municipales de Dalian -una ciudad de 3 millones de habitantes, casi 100.000 de los cuales viven en la pobreza- para adoptar una política gracias a la cual se garantice un mínimo vital a los desempleados y necesitados por conducto de las oficinas locales y de comités de residentes. Además, propuso que se estableciese un sistema independiente de seguridad social gestionado dentro de la comunidad y que tuviese por misión proteger a los trabajadores despedidos y a los desempleados.

En mayo del mismo año, a petición de la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian, se constituyó con miembros del Centro de Estudios de Política Social de la Academia China de Ciencias Sociales un equipo encargado de estudiar la seguridad social a fin de conocer y evaluar cómo se aplicaba el mencionado sistema de garantía del mínimo vital. Al llevar a cabo la encuesta y la evaluación correspondientes, el equipo constató que los ingresos del número considerable de trabajadores que recibían las prestaciones de garantía del mínimo vital eran muy superiores al nivel de subsistencia y que la mayoría de quienes tenían derecho a esas prestaciones eran obreros despedidos. Al conversar con ellos, resultó difícilísimo averiguar sus verdaderos ingresos y si tenían o no trabajo. Además, a causa de los cambios habidos en la estructura socioeconómica, los trabajadores despedidos o desempleados a menudo trabajaban en empresas privadas poco seguras, lo cual hacía difícil evaluar la verdadera situación.

Los ingresos no declarados existen no sólo en Dalian, sino en toda China, pero, como las autoridades de la ciudad, al contrario de las del resto del país, habían adoptado una política de abono de prestaciones generosas a los trabajadores despedidos y desempleados, la cuestión alcanzó relevancia en breve tiempo. No se podía controlar debidamente al enorme número de beneficiarios de la asistencia social en Dalian, lo cual motivó, aparte del costo de los gastos en asistencia social de los organismos locales, el que la incertidumbre a propósito de quiénes tenían verdaderamente derecho a esas prestaciones ponía en tela de juicio la equidad de la política aplicada. Concretamente, se sentían tratadas injustamente las personas cuyos ingresos eran apenas superiores al tope y que, por consiguiente, no tenían derecho a la prestación. Hubo muchas quejas de miembros del Comité de Residentes acerca de beneficiarios con ingresos no declarados que seguían recibiendo prestaciones. En la práctica, y dicho de otro modo, para determinar correctamente qué personas tienen derecho a percibir la prestación es preciso ante todo averiguar qué beneficiarios ocupan puestos de trabajo y perciben ingresos no declarados.

A partir de su evaluación, el equipo investigador llegó a la conclusión de que, al establecer un sistema de garantía del mínimo vital, la política oficial debía tener por eje el trato equitativo de las personas capaces o incapaces de trabajar (comprendidas las prestaciones a trabajadores desempleados) y, además, que hacían falta nuevas políticas sociales para determinar quiénes tienen derecho a percibir las prestaciones, la concesión de éstas y las obligaciones de los beneficiarios.

Para abordar estas cuestiones, el equipo investigador colaboró con la Oficina de Asuntos Civiles del distrito de Xigang en Dalian y elaboró una nueva política. Propuso agrupar a las personas con derecho a percibir una prestación en una organización comunitaria sin fines lucrativos y que la agencia de servicios públicos comunitarios les ayudase a hallar puestos de trabajo o a ser contratados para realizar obras de interés público. Al obligar a los desempleados que recibían la garantía del mínimo vital a participar en una labor y una gestión colectivas, se podría identificar a quienes obtenían ingresos no declarados. En sus informes a la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian, el equipo investigador elaboró una serie de políticas basadas en este plan a fin de conjugar el derecho a percibir las prestaciones, la concesión de éstas y las obligaciones. Los tres sistemas de protección frente al desempleo, garantía del mínimo vital y realización de servicios comunitarios quedarían de ese modo abarcados en un solo sistema en la comunidad.

El experimento para poner en práctica el programa tenía los objetivos siguientes: a) reforzar la valoración por la comunidad de los ingresos familiares y la situación laboral exactos de los candidatos a la garantía del mínimo vital a fin de detectar a los solicitantes con ingresos no declarados; b) hacer comprender a los beneficiarios que el trabajo voluntario es una obligación de quienes pueden trabajar; c) prestar apoyo material y psicológico a los beneficiarios.

En el artículo se resumen los antecedentes del estudio; su realización y sus consecuencias. Aunque su alcance es muy reducido, su importancia es mucho mayor, ya que en los terrenos social y económico, China está atravesando un periodo de transición en cuyo contexto adquiere enorme importancia la reforma de la asistencia social. La creación de una agencia de servicios públicos comunitarios en Dalian, fruto de investigaciones de políticas y de medidas oficiales, es un buen ejemplo de los resultados que puede dar la reforma de la asistencia social china. En esa medida, el estudio tendrá una importancia vital para la reforma de la asistencia social en todo el país y podrá servir de referencia para la gestión de la transición social en otros países en desarrollo.

El diseño y la metodología de la investigación

En general, se piensa que los estudios de ciencias sociales puedan ayudar a mejorar la planificación de las políticas y la situación de las personas desfavorecidas o discriminadas al permitir alcanzar una mayor igualdad gracias al cambio social. Esta aspiración es muchas veces el objetivo de la labor de los científicos sociales (Auriat, 1999). Nuestro análisis de los servicios públicos comunitarios se basa evidentemente en esta motivación y en este espíritu y espera ayudar a promover los estudios de ciencias sociales en China.

A mediados del decenio de 1980, hubo una explosión de investigaciones y ensayos en materia de servicios comunitarios. Al principio, esa situación suscitó un sentimiento de actividad colectiva en las mentes de los funcionarios y residentes locales. A finales del decenio siguiente, a causa de la reestructuración de las instituciones oficiales, en particular de la transferencia de la gestión de la seguridad social del Estado a entidades privadas, se dio prioridad a la construcción comunitaria que promovió el gobierno del país. En las principales ciudades de China se establecieron centros de servicios comunitarios. En algunas ciudades bien desarrolladas económicamente, se invirtieron grandes cantidades en mejorar las instalaciones de esos servicios y la alcaldía de Shanghai construyó una de esas características en cada comunidad.

En el país, la construcción comunitaria se desarrolló en dos direcciones: se prestaron servicios a grupos concretos como los ancianos y se mejoraron las instalaciones. Ahora bien, el Gobierno no prestó suficiente atención a la formación del personal directivo, lo cual tiene una importancia vital en la consolidación de las comunidades. A juicio de muchos estudiosos, la comunidad debe actuar en tanto que órgano autónomo de residentes y ocuparse de los problemas cotidianos. Un motivo importante de que el Gobierno descuidara la formación de directivos comunitarios fue que no vio la importancia de la construcción comunitaria, en particular de la seguridad social. Otra cuestión que influyó fue el que el Gobierno chino, con su régimen político unitario, adopta una actitud precavida hacia todos los tipos de organizaciones sociales. La Oficina de Asuntos Civiles de Dalian y las autoridades del distrito se mostraron inicialmente renuentes a formar organizaciones autónomas que administrasen el programa de garantía del mínimo vital, por temor a que se pudieran utilizar contra el gobierno. Además, les preocupaba el que los beneficiarios de la asistencia social recibiesen desfavorablemente a órganos voluntarios patrocinados oficialmente y que, a resultas de ello, se quedaran al margen de las actividades comunitarias.

Según la idea inicial de la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian, la finalidad básica de la investigación era mejorar el programa de garantía del mínimo vital urbano, en particular de los desempleados. En las investigaciones y propuestas políticas anteriores referentes a la cuestión en general se había subrayado el problema de cómo determinar el umbral de la pobreza y apenas se había prestado atención a la concepción de la estructura básica del sistema, a determinar quiénes podían trabajar y quiénes no podían hacerlo, las condiciones que los solicitantes reunían, los componentes y niveles de la prestación y las obligaciones de sus beneficiarios. En China, al igual que en otros lugares, un problema esencial es averiguar qué beneficiarios de prestaciones sociales tienen ingresos no declarados y, en su encuesta, el equipo investigador descubrió que el sistema de garantía del mínimo vital urbano, establecido en Dalian en 1999, amparaba al 3,4% de la población, lo cual significaba que todos los residentes que vivían por debajo del umbral de la pobreza absoluta recibían esa protección. Por consiguiente, el problema político que debía acometer la investigación consistía fundamentalmente en la equidad con que se ejecutaba el programa.

En cuanto a los desempleados capaces de trabajar, es difícil saber si han obtenido otro puesto de trabajo y verificar sus ingresos reales, motivo por el cual se abonan las prestaciones basándose en un certificado de su último empleador. El objetivo fundamental de la investigación era, pues, concebir una política de detección de los trabajadores con ingresos no declarados a fin de garantizar la equidad de la política de garantía del mínimo vital.

En tanto que usuaria de las conclusiones de la investigación, la alcaldía de Dalian está muy interesada en el problema. La Oficina de Asuntos Civiles de Dalian identificó el problema y decidió la orientación conforme a la cual llevó a cabo su labor el equipo investigador. Hubo, pues, en este caso una estrecha integración entre la investigación y la política y, por consiguiente, el trabajo se realizó de manera sencilla y práctica. Para facilitar la pertinencia política de los resultados, el equipo investigador intercambió opiniones con funcionarios de distinto nivel durante el estudio. El plan definitivo de la investigación se completó después de haberlo analizado con todos los asociados.

A pesar de la claridad del planteamiento de la investigación, se produjo una diferencia entre la labor tal como se había planeado y la puesta en práctica. La concepción del programa se elaboró en el curso de conversaciones con la Oficina de Asuntos Civiles de Xigang y el barrio seleccionado. El equipo investigador aportó nuevas ideas y una planificación sistemática para observar y resumir las experiencias y las políticas conceptuales.

Ambas partes sufragaron el proyecto. La Oficina de Asuntos Civiles de Dalian facilitó fondos para cubrir los gastos de viajes y hospedaje y el Centro de Política Social cubrió los gastos propios de la

investigación, es decir, los correspondientes a acopiar los materiales, conferencias y comunicaciones y salarios y dietas de los investigadores.

La elección del lugar

En el barrio Residencia de Trabajadores de Xigang elegido para efectuar el estudio experimental, que tiene una superficie de 1,59 km² y dos comités de residentes, hay más de 7.000 hogares y 23.000 residentes. Cuando se efectuó el estudio, 668 habían sido despedidos recientemente y 1.070 personas estaban desempleadas o lo habían estado recientemente. De los trabajadores despedidos, 486 habían encontrado trabajo nuevamente. De los desempleados recientemente, 720 habían hallado empleo cuando se efectuó el experimento. Además, había unos 270 residentes que dejaron la zona. En el barrio había 86 familias (formadas por 86 personas) que recibían la prestación del mínimo vital (los habitantes cuyos ingresos teóricos son inferiores a 221 yuan, el nivel de garantía del mínimo vital, tienen derecho a recibir una subvención de hasta 221 yuan por persona y mes) y 183 familias (424 personas) tenían derecho a “tarjetas asistenciales” (los habitantes cuyos ingresos reales son inferiores al nivel de garantía del mínimo vital tienen derecho a recibir alimentos y aceite de cocina gratuitamente, además de otras prestaciones). Después de entrevistar a las familias, se eligieron 79 hogares, en los que había 81 personas capaces de trabajar, para que participasen en el programa experimental en tanto que beneficiarios de la garantía de ingresos mínimos.

Se eligió como modelo este barrio porque: a) era fundamentalmente una zona de residencia de trabajadores en la que las familias tenían problemas similares; b) el tamaño del barrio era el ideal y la situación de los beneficiarios de la asistencia social muy representativa; c) los funcionarios del barrio eran capaces de solucionar los problemas; y d) los residentes de la zona prestaban tradicionalmente servicios voluntarios.

El diseño de la investigación

En los últimos años, el mundo académico ha concedido gran importancia al valor de las investigaciones, si bien, al llevar a cabo evaluaciones y análisis, los estudiosos han introducido sus propios conceptos axiológicos en sus evaluaciones y análisis de problemas, lo cual ha influido en el carácter objetivo de su actividad. Muchos analistas han afirmado que las opiniones científicas, cualesquiera que sean, acerca de la investigación, no deben pasar por alto el valor de la cuestión de que se trate y su entorno político. Además, la manera en que se plantean las cuestiones y las políticas referentes a los estudios pone de manifiesto el juicio de los científicos (Rein, 1980). Esta opinión es en la actualidad, prácticamente generalizada: aunque los científicos sociales definen el universo que estudian conforme a sus propios valores, actitudes, impresiones, conceptos, teorías y elección de variables y de métodos, esos rasgos subjetivos no menoscaban el valor de los estudios de ciencias sociales (Auriat, 1999).

En el estudio de programa experimental del mínimo vital de Dalian, el trasfondo axiológico del proyecto reflejaba directamente los objetivos de sus iniciadores, consistentes en reforzar la aplicación de esa política y en garantizar su equidad a fin de mejorar el sistema de garantía del mínimo vital. La finalidad original de la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian consistía en mejorar el control social de los beneficiarios de la asistencia social en lugar de aumentar directamente su prestación vital. A este respecto, la actitud axiológica del equipo investigador era neutral y no debería influir en la valoración de los resultados.

La elección de la metodología es la base de los estudios de evaluación y a menudo está vinculada a los interrogantes a los que el estudio busca dar respuesta (Weiss, 1988). Según algunos estudios, podría ser más probable que se prestase atención a las evaluaciones que utilizan métodos cuantitativos que a las que emplean métodos cualitativos (Frenk, 1992; Leviton y Hughes, 1981). Ahora bien, tanto los métodos de investigación cuantitativos como los cualitativos tienen virtudes y

defectos, que, en cierta medida, se contrapesan. Diferentes métodos son adecuados para diferentes finalidades y, las más de las veces, son los investigadores quienes adoptan la decisión que les parece oportuna al respecto.

En el estudio monográfico de los servicios públicos comunitarios de Dalian, el diseño de la investigación fue fruto de los esfuerzos conjuntos de todas las partes interesadas. Para la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian y el equipo investigador estaba clarísimo que el efecto político previsto de resultados de la investigación era el único criterio conforme al cual habría de juzgarse el éxito del programa y, a decir verdad, en tanto que iniciador y usuario de los resultados del programa, la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian era el único organismo evaluador. A la Oficina le interesaban no sólo las cuestiones que habrían de ser estudiadas, sino también los métodos que se aplicasen. Las entrevistas y seminarios efectuados para ello contaron con un gran apoyo de las oficinas de asuntos civiles y las autoridades locales. Como Dalian era la ciudad modelo en cuanto a la puesta en práctica de la solidaridad social, a la Oficina de Asuntos Civiles le interesaban especialmente los niveles académicos del instituto de investigaciones y de los analistas que fueran a participar en la investigación. La Oficina eligió a una institución nacional –la Academia China de Ciencias Sociales– y designó a expertos y estudiosos prestigiosos al frente del programa para garantizar la calidad de la labor y la efectividad de sus resultados.

Los estudiosos y analistas

Investigadores experimentados han subrayado la importancia de formular y evaluar preguntas pertinentes e interesantes para los usuarios de los resultados de la evaluación. Las metas perseguidas por los investigadores y las personas encargadas de adoptar decisiones pueden influir en la probabilidad de que se utilice la evaluación (Weiss, 1998; Patton, 1996; Cook y Pollard, 1977).

Los estudiosos que intervinieron especialmente en el análisis del programa de seguridad social de Dalian fueron Yang Tuan y Tang Jun, asociados profesionales del Centro de Política Social de la Academia China de Ciencias Sociales. Yang Tuan, profesional asociada y primera vicedirectora del Centro de Investigaciones, es una investigadora experimentada en encuestas y políticas sociales en materia de seguridad social y servicios comunitarios. Durante cinco años dirigió el Departamento de Investigación de Política Social del Comité Social de Reestructuración Económica. Ha llevado a cabo programas de estudios de seguridad social y servicios comunitarios en Beijing, Shangai, Guangzhou, Tianjin y otras ciudades. Tang Jun, profesional asociado, es un conocido experto, especializado en el estudio del sistema de garantía del mínimo vital y ha efectuado investigaciones durante más de diez años.

El Centro de Estudios de Política Social de la Academia China de Ciencias Sociales fue la primera institución china en especializarse en estudios de política social y goza de un elevado prestigio en los círculos académicos. Mantiene una buena y estrecha colaboración con los organismos oficiales. En su condición de principal institución en estudios de ciencias sociales de China, la Academia China de Ciencias Sociales es conocida por su actitud seria y práctica, sobre todo en lo que se refiere a la solución de los problemas sociales. Se basa en el principio de vincular la teoría a la práctica, que aplican todos los miembros de su personal investigador.

Cómo se efectuó la investigación

El estudio duró once meses y se puede dividir en tres fases.

En la primera fase (mayo-julio de 2000) se realizó una encuesta y se propusieron las políticas iniciales. Se formó un equipo investigador compuesto por la profesora Yang Tuan y Shi Yuxiao, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Politécnica de Hong Kong,

asistidos por un secretario. A petición de la Srta. Hou Lianjun, directora del Departamento de Garantía del Mínimo Vital, el equipo se trasladó a Dalian para evaluar la puesta en práctica del sistema. En la encuesta, el equipo constató que el principal obstáculo para la aplicación acertada de la política era detectar a los beneficiarios con ingresos no declarados. A fin de resolver el problema de determinar quiénes tenían derecho a las prestaciones, los investigadores propusieron formar con los beneficiarios una asociación sin fines lucrativos y que el centro de servicios comunitarios apoyara la búsqueda de trabajo. Gracias a este método se esperaba eliminar a los que tenían ingresos no declarados. Basándose en esta idea el equipo propuso además a la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian y la Oficina de Asuntos Civiles del distrito de Xigang en Dalian conjugar la protección frente al desempleo, el sistema de garantía del mínimo vital y la asistencia prestada por los servicios comunitarios con miras a formar una nueva estructura: el sistema de garantía del mínimo vital de la comunidad de Dalian, que debían aplicar. La Oficina de Xigang aceptó servir de modelo de prueba y los investigadores propusieron un programa para mejorar el sistema de seguridad social en Xigang, Dalian. En junio-julio de 2000 el programa fue presentado a la Oficina de Asuntos Civiles de la ciudad y al gobierno del distrito local. En noviembre, con la aprobación de las autoridades locales, se decidió iniciar el proyecto en el barrio Residencia de Trabajadores.

La segunda fase del proyecto (de noviembre de 2000 a marzo de 2001) se dedicó al estudio del modelo. Como ya se mencionó, en noviembre, con la aprobación de la Oficina de Asuntos Civiles de Xigang, se eligió el barrio Residencia de Trabajadores como sitio para probar el modelo, dadas sus características sociales. Los métodos utilizados en el programa experimental fueron los siguientes:

- a) después de entrevistar a las familias, elaboración de una lista de todos los beneficiarios de la garantía del mínimo vital aptos para trabajar;
- b) establecimiento de un sistema a fin de que los beneficiarios aptos para trabajar participaran en actividades comunitarias voluntarias bajo la supervisión de la oficina del barrio y la dirección del Comité de Residentes. El régimen establecido consistía en contribuir a actividades voluntarias durante dos horas, dos veces por semana como mínimo, en beneficio de la zona residencial. Los participantes firmaban una lista de asistencia y los que faltaban más de tres veces sin causa justificada dejaban de ser considerados miembros;
- c) la oficina del barrio debía ayudar a los beneficiarios a encontrar trabajo.

La tercera fase (marzo-junio de 2001) estuvo consagrada a resumir las experiencias y difundir las conclusiones y las políticas. Los días 8 y 9 de marzo de 2001, un grupo de miembros de la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian viajó a Beijing para informar acerca de sus resultados y conversar con el equipo investigador del Centro de Estudios de Política Social. En el debate se resumieron las experiencias del modelo de Dalian y se estableció que la asociación comunitaria debía ser considerada una agencia de servicios públicos comunitarios sin fines lucrativos y autogestionada. A continuación se presentaron a la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian dos documentos titulados *Proyecto de establecimiento de la Agencia de Servicios Públicos Comunitarios de Dalian* y *Especificaciones sobre el proyecto de establecimiento de la Agencia de Servicios Públicos Comunitarios de Dalian*. El 14 de marzo, la Oficina presentó al gobierno municipal un informe sobre los documentos que obtuvo la aprobación y el apoyo del alcalde adjunto. En aplicación de las instrucciones del gobierno de Dalian, se celebró una conferencia municipal sobre la labor en los barrios con miras a promover la experiencia de la Agencia del barrio Residencia de Trabajadores de Xigang.

En mayo de 2001, a petición del gobierno de Dalian, varios miembros del Centro de Política Social, entre ellos Jin Tiankui, Yang Tuan y Tang Jun, se trasladaron a Dalian por una semana a fin de efectuar un estudio estimativo. Por último, a finales de mayo de 2001 el gobierno municipal de Dalian publicó, según el pertinente procedimiento legal, un documento (Nº 40-2001) en el que

pedía oficialmente el establecimiento de servicios públicos comunitarios en la zona. Desde entonces en toda la ciudad se ha fomentado la creación de agencias de servicios comunitarios.

Las Oficinas de Asuntos Civiles de Dalian y de Xigang fueron los organismos oficiales que más participaron en todo el proceso de elaboración de la encuesta y las políticas. La Oficina de Dalian determinó las principales cuestiones que había que analizar y los objetivos que se deseaba alcanzar. Se efectuaron entrevistas con el subdirector de esa Oficina y con la directora del Departamento de Garantía del Mínimo Vital, que asistieron a los debates. El director de la Oficina de Asuntos Civiles de Xigang y su asistente y el jefe de la Sección de Garantía del Mínimo Vital de esa misma Oficina participaron en los debates y elaboraron un proyecto de programa bajo la orientación del equipo investigador.

Principales conclusiones, recomendaciones de política y consecuencias

El proyecto de que trata este documento fue sumamente innovador en el contexto chino: en las conclusiones de la investigación y en las propuestas de política se establecieron relaciones completamente nuevas entre la totalidad de los objetivos gubernamentales, las necesidades de la sociedad y una política social eficaz.

Los resultados pueden dividirse en dos fases que corresponden a la propia investigación. Primero, para resolver el problema de la detección de los trabajadores con ingresos no declarados, el grupo investigador propuso la idea de las obras de interés público, a saber, formar una asociación con todos los beneficiarios aptos para que trabajaran juntos. Basándose en esta idea, el grupo también propuso conjugar los tres sistemas de seguridad social -el seguro de desempleo, el sistema de garantía del mínimo vital y los sistemas de asistencia de los servicios comunitarios- y formar un nuevo sistema de seguridad social basado en la comunidad. Como se señaló en la sección anterior, estas recomendaciones de política fueron adoptadas por las autoridades locales. Así pues, el proyecto alcanzó en gran medida el objetivo de autogestión comunitaria.

Los resultados teóricos del proyecto se recopilaron en el informe de evaluación de los servicios comunitarios terminado en mayo de 2001 y cuyas conclusiones son las siguientes:

1. El servicio comunitario establecido por el barrio Residencia de Trabajadores de Xigang logró sus objetivos fortaleciendo la supervisión de los beneficiarios de la asistencia social y analizando con precisión los ingresos y las situaciones laborales de las familias. El servicio comunitario estaba continuamente en contacto con los beneficiarios, a los que invitaba a participar en actividades voluntarias y en servicios públicos a fin de averiguar cuál era su situación laboral y sus condiciones físicas y psicológicas, además de otros problemas. De este modo resultó fácil detectar a los que percibían ingresos no declarados. Hasta finales de abril de 2001, se descubrió que, de las 81 personas evaluadas, 14 tenían ingresos no declarados y tras una minuciosa verificación se decidió cancelar su derecho a percibir prestaciones. El servicio comunitario ofreció posibilidades de empleo a las personas aptas para trabajar y protección a los que tenían dificultades para encontrar trabajo. Con esto se cortó el despilfarro de los fondos de la seguridad social y se mejoró el nivel de empleo y la asistencia. Además, al participar en los servicios y actividades voluntarios organizados por la comunidad, los beneficiarios no sólo cumplían las obligaciones impuestas para recibir la protección comunitaria sino que podían integrarse en la comunidad en un ambiente de asistencia mutua e intercambio de ideas. Así disminuyó su soledad y su retraimiento y se los ayudó a abstenerse de comportarse de manera impropia. En consecuencia, se lograron los objetivos de “fomentar la estabilidad social” y “brindar asistencia material y psicológica a los beneficiarios”.

2. La agencia de servicios públicos comunitarios demostró ser un mecanismo eficaz en varios sentidos. En primer lugar, fue un medio idóneo para identificar a las personas que reunían los requisitos para obtener la garantía del mínimo vital. Como los beneficiarios debían participar en actividades de interés público, se conseguía evitar que los que ya habían encontrado trabajo recibieran las prestaciones. Además, puesto que los administradores del servicio mantenían un contacto frecuente con los beneficiarios, conocían su situación laboral y sus condiciones físicas y psicológicas, lo cual facilitaba el conocimiento de los ingresos no declarados. Igualmente, la política de obligar a los beneficiarios a participar en labores comunitarias aumentó la conciencia de los requisitos necesarios y las expectativas de encontrar empleo, evitándose de este modo el despilfarro en el sistema de prestaciones. En segundo lugar, el centro de servicios ofreció posibilidades de empleo y de mejora a los beneficiarios, ayudándolos a modificar su actitud con respecto a la elección de puestos de trabajo y mejorando sus capacidades mediante formación. El intercambio de información entre los miembros también ayudó a descubrir oportunidades de trabajo. Entre noviembre de 2000 y mayo de 2001, el centro comunitario obtuvo trabajo para 18 personas, 6 en baños públicos, 4 en empleos domésticos, 5 en empresas privadas, 1 de jardinero y 2 de cuidadores de vehículos. Por último, desempeñó una importante función de apoyo social y aprendizaje. Los beneficiarios de la asistencia social tenían un lugar donde comentar sus reveses en la búsqueda de empleo, los sufrimientos causados por la discriminación social, sus problemas financieros y las tensiones familiares. Al compartir las experiencias y vivencias y hacer frente a problemas similares, les resultaba más fácil comprender que no eran un caso aislado.
3. El equipo investigador definió la agencia de servicios públicos comunitarios como una asociación que reunía a los beneficiarios aptos para efectuar actividades voluntarias y les ayudaba a ajustarse a los cambios mediante la autoayuda y la asistencia mutua. El centro comunitario podría convertirse en un organismo caritativo sin fines lucrativos consagrado a la atención de la comunidad. Debido al contexto político y administrativo general mencionado anteriormente, este resultado no se logró fácilmente. Incluso después de que el distrito de Xigang fuese elegido como modelo, al equipo le resultó difícil conseguir que se iniciara el programa porque la oficina local no quería correr riesgos. Hasta que la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian no envió un documento al gobierno del distrito de Xigang declarando que si el programa experimental fracasaba, no se le echarían las culpas, no se llegó a un acuerdo acerca del lugar en que se ensayaría el programa.

En el informe también se detallaban las funciones de la estructura en materia de finanzas y de empleo, explicándose que, dada su índole, no debía dedicarse directamente a ofrecer empleos a los beneficiarios y centrarse en la protección de la comunidad en lugar de en asumir las funciones financieras.

En conclusión, en el informe se consignaba que el centro de servicios no sólo había proporcionado elementos que faltaban en el sistema de garantía del mínimo vital existente, sino que había creado un equipo profesional de servicio público, gracias a lo cual la vida de la comunidad podía ampliarse y enriquecerse y la economía podía desarrollarse. Estos factores fortalecieron la cohesión del barrio y produjeron beneficios inesperados.

La cuestión clave que se planteó en la evaluación fue la base normativa de la política propuesta, a saber, si se debía obligar a los desempleados a participar en actividades sociales mientras recibían la garantía del mínimo vital. Pese a que esto se ajusta a los principios ampliamente aceptados respecto de la interdependencia de los derechos y las obligaciones, en China, en la práctica, no existen ni las leyes, ni los correspondientes reglamentos que doten de una base jurídica a esos principios.

En el documento de política se propuso que el gobierno debía proveer los fondos necesarios para establecer y hacer funcionar el servicio comunitario. No obstante, en el presupuesto gubernamental no había ninguna partida disponible. Dado que el trabajo y las actividades voluntarias de los beneficiarios se llevaban a cabo en su totalidad en el lugar bajo la supervisión de la Oficina del barrio y la dirección del Comité de Residentes, el programa podía mantenerse aun sin el aporte financiero del gobierno. Sin embargo, la falta de fondos limitaba el desarrollo de la agencia en materia de seguridad social. En junio de 2001, en el documento publicado por el gobierno municipal sobre el fomento de las agencias de servicios comunitarios en la ciudad no figuraba ninguna información relativa a la financiación.

Difusión, intercambio y utilización de los resultados de la investigación

La bibliografía especializada apunta repetidamente a la existencia de una relación importante entre la difusión y la comunicación de los resultados de las investigaciones y su utilización (Fraquhar, 1996; Green y Johnson, 1996; Lipton, 1992; Patton, 1996). En particular, según muchos estudios, la falta de cauces para la difusión sistemática de las conclusiones de las evaluaciones es uno de los principales factores asociados de la infrautilización de los resultados de las investigaciones (MacLean, 1996; Patton, 1996), a pesar de lo cual, esta cuestión no ha recibido en general la suficiente atención. En opinión de Fraquhar y otros estudiosos, suele concederse menor prioridad a la asignación de recursos para difundir y comunicar los resultados de las evaluaciones que a la evaluación misma (esto es, a su concepción y ejecución) y a la generación de nuevos conocimientos (Fraquhar, 1996; Green y Johnson, 1996; MacLean, 1996). Habida cuenta de que el objetivo de la mayoría de los estudios sociales es la modificación de las políticas y los programas, la planificación de estrategias adecuadas de comunicación y divulgación debería constituir una importante meta de los estudios de evaluación. Encontrar formas de superar los obstáculos estructurales que impiden la puesta en práctica de los resultados de las investigaciones y su plasmación en decisiones y políticas podría ser una manera de sacar el máximo partido a los usos y aplicaciones de dichos resultados (Nutbeam, 1996).

El equipo investigador concedía gran importancia a estas cuestiones. Como los responsables de la adopción de decisiones fueron quienes impulsaron directamente la investigación, el intercambio de ideas se convirtió en el principal medio de comunicación de sus resultados entre aquéllos y los investigadores. El equipo difundía estas conclusiones en conferencias, seminarios e informes escritos y, además, intercambiaba impresiones con el funcionario superior de la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian, procedimiento que resultó muy eficaz para atraer la atención de los responsables de las decisiones.

La forma de comunicación y los cauces de divulgación se eligen en gran medida en función del público o públicos a los que está dirigida la actividad investigadora. El Centro de Estudios sobre Políticas Sociales ya había publicado en línea los resultados de las investigaciones y las propuestas de políticas, lo que contribuyó a su difusión entre los especialistas de este ámbito académico.

En una conferencia nacional y en otra celebrada por la Oficina de Asuntos Sociales de Liaonin para comentar experiencias de trabajo, la Oficina de Asuntos Civiles de Dalian explicó a funcionarios que trabajan en su campo cómo había mejorado el sistema de garantía del mínimo vital tras la creación de la agencia de servicios públicos comunitarios. El viceministro y los funcionarios del Ministerio de Asuntos Civiles mostraron gran interés por esta iniciativa, que valoraron positivamente por considerarla una innovación en materia de construcción comunitaria, y expresaron su confianza en que otras localidades compartieran la experiencia. Al 10 de agosto de 2001, más de 10 ciudades, entre ellas Shenyang y Harbin, participaban en programas relacionados con el que venimos tratando.

El equipo investigador ya había presentado los resultados y las propuestas de política a las demás entidades que colaboraban con el Centro en el proyecto, como el Departamento de Desarrollo

Internacional del Reino Unido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Fundación Asiática y las Oficinas de Asuntos Civiles de Beijing, Shanghai, Hangzhou, etc. La OIT había pedido a dicho equipo que recopilara material sobre el funcionamiento de la agencia comunitaria de Xigang y la Fundación Asiática había decidido facilitar apoyo financiero.

Aunque el principal usuario de las investigaciones era la Oficina de Asuntos Civiles, el concepto de “utilización” tiene otra acepción más amplia que convendría comentar más en detalle. Ajustándonos al análisis efectuado por Auriat (1999) del modelo de Carol Weiss, podemos distinguir dos tipos de utilización: la utilización como relación racional unidireccional entre el investigador y la política y como interacción entre los resultados de las investigaciones para la determinación de los problemas y la formulación de políticas con objeto de tratarlos. Sólo en el primer caso se puede considerar la aplicación directa de las ciencias sociales a un problema de política planteado desde fuera de ellas. Esta aplicación suele ser posible cuando los responsables de la formulación de políticas y los investigadores establecen un marco común para la definición de los problemas y la elaboración de las políticas, como fue el caso de la investigación de que trata este documento.

Con todo, la aplicación directa es sólo un aspecto de la utilización, que tiene consecuencias diversas según los diferentes interesados y los distintos marcos temporales (Leviton and Hughes, 1981; Rich, 1997; Weiss, 1980, 1982, 1986). Por ejemplo, los usos instrumentales de los resultados de las investigaciones pueden observarse de forma inmediata y directa, mientras que los usos conceptuales tienen efectos tardíos y difusos, sobre todo en lo que se refiere a la modificación de la comprensión, por lo que en un principio son menos visibles. Siguiendo la tipología de las categorías de efectos propuesta por Weiss y Bucuvalas (1980), se puede evaluar de la forma siguiente el proyecto de Xigang:

- *se planteó una nueva cuestión*, a saber, la detección de los solicitantes de asistencia social que realizan trabajos no declarados;
- en el barrio Residencia de Trabajadores de Xigang se propusieron, adoptaron y ejecutaron *una política y unos programas conexos específicos*;
- como sólo se tuvo en consideración una opción, *no se evaluaron otras posibilidades*;
- *se mejoraron* la equidad y la eficiencia de *los programas existentes*,
- *se recabó el apoyo* de diversos departamentos gubernamentales, entre ellos los de protección laboral, industria y comercio, tributación y empresas para la agencia de servicios públicos comunitarios;
- *se promovieron nuevos enfoques* de la asistencia social, en los que se hacía mayor hincapié en el autogobierno de las comunidades y las aportaciones activas de los beneficiarios;
- *se planificaron nuevos temas de investigación*, como las perspectivas de realizar estudios comparados, y el diseño de modelos de posible transformación múltiple de las agencias de servicios públicos comunitarios (por ejemplo, en una entidad económica).

En lo que respecta al marco general de “utilización del conocimiento”, este proyecto ha tenido consecuencias muy importantes, en parte porque se ajustaba a las ideas preconcebidas y a los objetivos de los responsables de la formulación de políticas en determinados aspectos importantes. Sin embargo, en un país en desarrollo como China, donde la gestión macroeconómica de los asuntos sociales está en manos del gobierno, los resultados de las investigaciones se tienen rara vez en cuenta en la formulación de políticas. En este estudio, los principales obstáculos a la utilización de sus resultados eran los criterios tradicionales seguidos por los departamentos oficiales y el hecho de que sus objetivos fueran a corto plazo. Según parece, esos obstáculos son una característica estructural que refleja la sociología de la administración pública china. En el actual sistema, se pone el acento en la comprobación del desarrollo económico de una región en un determinado mandato y los ascensos de los funcionarios responsables están vinculados a esta medición del rendimiento, lo cual hace que muchos de ellos se ocupen exclusivamente de la eficacia económica a corto plazo. Al no influir en sus perspectivas de ascenso el fomento del autogobierno de las comunidades en materia de asistencia social, los funcionarios rechazaban con frecuencia el programa.

Notas

- El estudio monográfico de que trata este artículo se financió con cargo al capital inicial aportado por el Programa MOST de la UNESCO y las investigaciones piloto llevadas a cabo en Dalian en el marco del proyecto de reforma del sistema de seguridad social de China fueron auspiciadas por el Departamento de Desarrollo Internacional (del Reino Unido). Este artículo es una versión ampliamente revisada de una monografía elaborada por los autores para la UNESCO en 2001.

Referencias

- AURIAT, N., 1998. Social policy and social enquiry: reopening debate. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 50(2), págs. 275-287.
- COOK, T.D. y POLLARD, W., 1977. Guidelines: how to recognize and avoid some common problems of misutilization of evaluation research findings. *Evaluation Magazine*, 4, págs. 161-164.
- FRAQUHAR, J.W. 1996. The case for dissemination research in health promotion and disease prevention. *Canadian Journal of Public Health*, 87 (Supl. 2), págs. 544-549.
- FRANK, S.H., 1992. Balancing relevance and excellence: organisational responses to link research with decision making. *Social Science and Medicine*, 35(11), págs. 1.397-1.404.
- GREEN, L.W. y JOHNSON, J.L., 1996. Dissemination and utilization of health promotion and disease prevention knowledge: theory, research and experience. *Canadian Journal of Public Health*, 87 (Supl. 2), págs. 17-23.
- LEVITON, L.C. y HUGHES, E.D.X., 1981. Research on the utilization of evaluations. A review and synthesis. *Evaluation Review*, 5(4), págs. 525-548.
- LIPTON, D.S. 1992. How to maximize utilization of evaluation research by policymakers. *Annals of the American Academy of political and Social Science*, 52(1), págs. 175-188.
- MACLEAN, D.R., 1996. Positioning dissemination in public health policy. *Canadian Journal of Public Health*, 87 (Supl. 2), págs. 540-543.
- NUTBEAM, D., 1996. Improving the fit between research and practice in health promotion: overcoming structural barriers. *Canadian Journal of Public Health*, 87(6), págs. 198-235.
- PATTON, M.Q., 1996. *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- REIN, M., 1980. Metodología para el estudio de la interacción entre las ciencias sociales y la política social, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 32(2), págs. 361-368.
- RICH, R.F., 1997. Measuring knowledge utilization: processes and outcomes. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 10(3), págs. 11-24.
- WEISS, C.H., con la colaboración de BUCUVALAS, M.J. 1980. *Social Science Research and Decision-Making*. Nueva York: Columbia University Press.
- WEISS, C.H., 1982. Knowledge utilization in decision making: reflections on the terms of the discussion. *Research in the Sociology of Education and Socialization*, 3, págs. 17-41.
- WEISS, C.H., 1986. The circuitry of enlightenment. Diffusion of social science research to policymakers. *Knowledge*, 8(2), págs. 274-282.
- WEISS, C.H., 1988. Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care? *Evaluation Practice*, 9(1), págs. 5-19.

La utilización del conocimiento en la política pública: estudio de la investigación sobre la población gitana en Eslovaquia*

Robert Klobucký y Katarína Strapcová

Nota biográfica

Robert Klobucký es investigador en el Instituto de Sociología de la Academia de Ciencias de Eslovaquia y alumno de doctorado en Sociología del Departamento de Sociología de la Universidad Comenius de Bratislava. Es editor de la revista *Sociológia* y se dedica a investigar la historia de la sociología eslovaca, la sociología de la juventud, y la sociología del conocimiento.

e-mail: robert.klobucky@savba.sk

Katarína Strapcová es investigadora en el Instituto de Sociología de la Academia de Ciencias de Eslovaquia. Es licenciada en sociología por la Facultad de Filosofía de la Universidad Comenius de Bratislava (1998). Su investigación se centra en la estratificación social, la desigualdad social y el proceso de datos en las ciencias sociales. Es coordinadora del proyecto eslovaco de archivo de datos sociales.

e-mail: katarina.strapcova@savba.sk

Introducción

En nuestras vidas cotidianas nos enfrentamos a menudo al conocimiento científico ya sea indirectamente (manejando inventos técnicos como coches o computadoras) o directamente (observando los resultados de los estudios de opinión pública en los medios de comunicación). La ciencia también interactúa con el gobierno facilitando decisiones políticas más informadas y eficientes. Las interacciones ciencia-gobierno son un elemento importante en la emergencia del estado moderno y corresponden al enorme desarrollo de las capacidades administrativa y de comunicación de éste último (Wittrock, 1989). Pero, pese a sus aspiraciones de influir en las políticas, son pocos los investigadores que consiguen establecer relaciones fructíferas con el ámbito político. Los investigadores tienen una explicación muy sencilla – la indiferencia de los políticos por el conocimiento científico – y frecuentemente tienen que luchar contra la no utilización o la infrutilización de la investigación en la adopción de políticas.

La clave del éxito para que la investigación se utilice en la adopción de decisiones estriba en diversos factores que, en la combinación adecuada, deben adaptarse a las circunstancias concretas: entre otros, la naturaleza del tema, la calidad de la investigación, la difusión de los resultados, etc.¹ Nuestro objetivo, tras un examen minucioso de los casos de estudio escogidos, es que se conozcan mejor los factores que favorecen el uso de los resultados de investigación en la adopción de políticas. Este artículo trata en concreto de la aplicación del conocimiento científico procedente de la investigación sobre el grupo étnico de los gitanos a las políticas prácticas de Eslovaquia. Actualmente los gitanos son, tras los húngaros, el segundo grupo minoritario de Eslovaquia. Según los datos de las administraciones municipales y estatales, en 1989 había 253.943 gitanos viviendo en la República Eslovaca, es decir, 4,8% de la población total.

Sin embargo, durante la era comunista, la minoría gitana no existía oficialmente. Como la etnia gitana no existía en el censo, los gitanos sólo se podían declarar étnicamente eslovacos o húngaros y los datos sobre la población gitana sólo se podían obtener en los ‘registros especiales’ ideados y creados por el estado. Ya en 1978, en la *Carta 77 sobre la Problemática Gitana*, se criticaban los registros especiales sobre la población gitana por considerarlos ilegítimos y aborrecibles (Sulitka, 1999).

Hasta 1991 no fue reconocida y constituida legalmente la etnia gitana como una de las categorías étnicas oficiales de Eslovaquia. En el censo de 1991, en el que se daba a los gitanos la primera oportunidad real de declarar su etnia, se declararon pertenecientes a ésta 76.000 personas (1,4% de la población). Si se comparan los datos de 1989 con los de 1991, se ve que algunos miembros del grupo étnico gitano prefirieron declarar en el censo una identificación étnica diferente. Del mismo modo, en el censo de 2001, se declararon de etnia gitana unas 90.000 personas (1,7% de la población de Eslovaquia). Por estas razones, surgieron problemas éticos y legales, y también de orden práctico, para la identificación de la población gitana en la investigación demográfica y socio-económica. Todos los datos demográficos posteriores a 1989, así como los referentes al desempleo entre la población gitana, son estimaciones de escasa fiabilidad. La estimación actual más fiable está entre 350.000 y 380.000 (Vaño, 2001).

Para entender los problemas planteados por la situación de los gitanos en Eslovaquia, son necesarios algunos fundamentos históricos, haciendo la salvedad de que no hay registros gitanos: la historia se conserva solamente en documentos escritos por otros. El primer asentamiento gitano en territorio eslovaco se puede fechar a principios del siglo XV. A principios del siglo XVIII, se empezaron a implantar políticas tendentes a apartar a la población gitana de su forma de vida tradicional y atraerla a la vida sedentaria, a la integración, al empleo y a la educación. Hasta la Segunda Guerra Mundial, estas políticas fueron en su mayoría represivas. Entre las dos guerras mundiales, diversas medidas administrativas estatales estigmatizaban a la población gitana como grupo “asocial” (Jurová, 1993, pp. 13-14). Durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno del estado-títere de los nazis aplicó severas leyes raciales discriminatorias contra los gitanos, que fueron internados en campos de concentración y por lo tanto, víctimas del genocidio (1944-1945).

Durante el régimen comunista, el programa de asimilación e integración de la población gitana se convirtió en la política oficial del estado. A la población gitana se le prohibió viajar y el estado reclamaba el derecho a “adaptar” a los gitanos en pro de su propia redención y bienestar. Las familias gitanas eran a menudo trasladadas de sus asentamientos rurales a edificios de apartamentos en las ciudades. Se les obligaba a irse a tierras checas y las familias gitanas que se quedaban eran trasladadas de sus asentamientos a bloques de pisos de las ciudades. Se les presionaba a abandonar sus oficios tradicionales y se les obligaba a estar oficialmente empleados (durante el régimen comunista, toda persona sin empleo era considerada un “parásito”, lo que constituía una ofensa extraordinaria) y a enviar a sus hijos a la escuela. La consecuencia negativa de estas políticas fue la desintegración de la cultura tradicional gitana. Es más, aumentó sensiblemente la desconfianza hacia los gitanos por parte de la población mayoritaria (junto con agresiones y delitos de hurto y violencia), y, como cabía esperar, la integración, adaptación y asimilación no se produjeron.

A partir del decenio de 1960, el régimen comunista intentó solucionar el problema de los gitanos mediante la creación de nuevas instancias administrativas. En 1969, se creó la Comisión de Gobierno de la República Socialista Eslovaca (RSE) para los Problemas de la Población Gitana dependiendo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Los administradores estatales crearon en cada distrito, una Comisión del Consejo Nacional de Distritos para los Problemas de de la Población Gitana. Bajo la supervisión de estas comisiones, una red de trabajadores sociales hacía de mediadora entre el estado y los gitanos.

Tras la revolución de 1989 y el consiguiente cambio político, el gobierno disolvió la red de comisiones y trabajadores sociales / agentes judiciales de vigilancia. En 1991, el Gobierno de la Republica Eslovaca adoptó los *Principios de Política Gubernamental para los Gitanos, Decreto Gubernamental No. 153*, que otorgaban a los gitanos la igualdad con otras minorías y así se crearon partidos políticos gitanos, asociaciones cívicas y organizaciones culturales gitanas. Estos principios, junto con la supresión de las estructuras institucionales específicas y medidas similares en los ámbitos social, cultural y educacional, conllevaban la falta de toda ayuda especial para los

problemas de los gitanos, si bien hay que decir que duraron poco pues las elecciones de 1992 llevaron al Parlamento una nueva mayoría política que no los aceptó plenamente (Vašečka and Džambazovič, 2000).

En 1996, se promulgó un nuevo Decreto del Gobierno (nº 310) con el título de *Marco Político para Ciudadanos con Necesidades de Protección Especial*, y se creó una nueva oficina del Plenipotenciario del Gobierno para Ciudadanos con Necesidades de Protección Especial. La oficina del Plenipotenciario estaba en el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia hasta 1998, cuando el nuevo gobierno la disolvió y creó una nueva oficina del Plenipotenciario del Gobierno para los Problemas de los Gitanos dentro de la Oficina del Gobierno de la República Eslovaca. En noviembre de 1997, el Gobierno promulgó otro decreto (nº 796) en el que se definían los objetivos conceptuales para “la resolución de los problemas de los gitanos”, que fueron elaborados principalmente por personal de la Oficina del Plenipotenciario. Por último, en 1999, el Gobierno promulgó, por Decreto nº 821, una estrategia para la “resolución de los problemas de la minoría étnica gitana”, junto con una serie de medidas para su implantación.

Una revisión de las actividades del estado en el decenio de 1990 llegaba a la conclusión de que “no es prudente crear una nueva estrategia para abordar la problemática gitana al mismo tiempo que se forma un gobierno nuevo” (Vašečka and Džambazovič, 2000, p. 25). La preocupación por la elaboración constante de nuevos materiales teóricos normalmente lleva aparejado el descuido de la puesta en práctica de proyectos concretos. Es más, pese a la sucesión de decretos, la implantación de políticas globales para la cuestión gitana no empezó hasta finales del decenio de 1990 (Sobotka, 2001, p. 71), por la presión de la Unión Europea y en el contexto de la emigración de eslovacos gitanos que pedían asilo en los países de la UE. Como los países afectados exigían visados a los ciudadanos eslovacos o amenazaban con hacerlo, el problema de los gitanos pasó a tener un peso político en Eslovaquia.

La población gitana de Eslovaquia es relativamente homogénea en lo que se refiere a estructura económica y de clase (Bačová and Zel'ová, 1993), siendo la mayoría trabajadores sin cualificar y sin formación profesional. Según el censo de 1991, solamente 2% de la población había terminado la enseñanza secundaria o la formación universitaria (frente a 8.5% de la población total con título universitario). En el decenio de 1990, como consecuencia de los problemas generales del cambio de la economía en Eslovaquia, la situación social de los gitanos empeoró significativamente y pasaron a ser el grupo más desaventajado en el mercado laboral. Aunque no hay datos estadísticos fiables sobre el desempleo entre los gitanos, hay una serie de factores que explican las escasas oportunidades de encontrar un empleo que tienen los gitanos; los principales son los bajos niveles de formación, el aislamiento social—según el estudio comparado europeo de los valores, 77% de los eslovacos no quiere tener un vecino gitano, que es el índice más alto de Europa frente a, por ejemplo, Hungría (69%), la República Checa (40%) o Polonia (39%) (Halman, 2001) — y la marginación socio-espacial de los territorios en los que viven la mayoría de los gitanos. De este modo, la población gitana ha pasado a ser la mayor beneficiaria de la Seguridad Social estatal. Más de 80% (12,5% desempleados, 60% niños y amas de casa y 7% pensionistas) de la población gitana depende de la red social del estado (Vašečka and Džambazovič, 2000).

La política social estatal de Eslovaquia se basa en el principio de igualdad de los ciudadanos. No hay ninguna medida positiva dirigida al grupo étnico gitano aunque ha habido mucho debate sobre la cuestión. No obstante, hay campañas e intervenciones selectivas especiales en beneficio de la población gitana en algunos ámbitos y en determinados proyectos elaborados y realizados de acuerdo con las concepciones y estrategias del gobierno (Jurová, 1999). Por ejemplo, en el decreto de 1997 aparecían las siguientes cuestiones como problemas prioritarios para la política relativa a los gitanos: crianza, educación y cultura; desempleo; vivienda; asistencia social; situación sanitaria; y prevención de delitos. Además del estado, también se ocupan de la problemática de los gitanos los gobiernos locales y una amplia serie de organizaciones no-gubernamentales (fundaciones,

asociaciones ciudadanas, etc.) que se han desarrollado desde finales del decenio de 1990: más de la mitad de las 132 organizaciones sin ánimo de lucro que se ocupan de los gitanos se fundaron después de 1999 (Radičová, 2001; Rigová *et al.*, 2001).

Nuestro objetivo es identificar, basándonos en los casos de estudio escogidos, los factores que favorecen o impiden el empleo de la investigación en la política pública. Para ello estudiamos cuatro proyectos de investigación sobre la población gitana seleccionados por su máxima heterogeneidad en varios aspectos (dos proyectos se llevaron a cabo por instituciones académicas mientras que los otros dos son producto de instituciones gubernamentales y no-gubernamentales respectivamente, todos los proyectos emplearon métodos cualitativos y cuantitativos y se iniciaron en el período comprendido entre el final del decenio de 1980 y el final del de 1990).

Los casos de estudio escogidos también se pueden dividir en diferentes grupos según el esquema clasificatorio de los nexos entre política e investigación propuesto por Weiss (1977):

- *Modelo basado en el conocimiento*: el uso del conocimiento viene motivado por el afán de saber;
- *Modelo de resolución de problemas*: un problema por resolver o una decisión por tomar es lo que motiva el uso del conocimiento;
- *Modelo interactivo*: en un proceso político complejo, el uso del conocimiento es solo un factor entre muchos, como la experiencia personal, las relaciones de poder, la agudeza política y otras variables. El uso del conocimiento está mediatizado por la interacción entre patrocinadores que tienen diferentes tipos de canales de comunicación. La investigación es una de las muchas fuentes de conocimiento relevante;
- *modelo ilustrado*: los conceptos de la ciencia social “se filtran” en el discurso político a través de todo tipo de caminos indirectos;
- *modelo político*: la investigación solo se usa cuando respalda las opiniones políticas existentes (legitimación);
- *modelo táctico*: la investigación desempeña un papel táctico en las estrategias de elaboración/implantación de políticas, por ejemplo para posponer decisiones;
- *modelo de buenas apariencias*: tener una cartera bien provista de encargos de investigación es señal de buena situación para las instituciones encargadas de política.

Cuadro 1 Características de los proyectos de investigación seleccionados

	Tema	Duración	Método principal de análisis de datos	Centro de investigación	Alcance	Financiación	Modelo de nexo
1	Estructura familiar	1985-1989	Cuantitativo	Académico	Nacional	Academia Eslovaca de Ciencias	Resolución de problemas
2	Comportamiento demográfico	1988-1991	Cuantitativo	Académico	Nacional	Academia Eslovaca de Ciencias	Basado en el conocimiento
3	Funciones familiares	1996-1997	Cuantitativo	Agencia de investigación del Ministerio	Nacional	Ministerio de Trabajo, Asuntos sociales y la Familia	Táctico
4	Migración a países de la UE	Abril-junio de 2001	Cualitativo	ONG	Internacional	UE + gobiernos de 3 países de la UE	Resolución de problemas

En los apartados siguientes se analiza cada proyecto de investigación por separado principalmente por medio de entrevistas y análisis de los documentos. El objetivo es caracterizar cada proyecto en cuanto a la metodología del estudio de caso centrándose en: la iniciación del estudio, el examen de la propuesta de estudio, los investigadores, la dirección del estudio, los resultados, la difusión de éstos, el contexto político, los posibles usuarios y la utilización.

Estudio de caso nº 1: “Las tendencias contemporáneas en el desarrollo de tipos de familias gitanas y el problema de la integración de los gitanos en las estructuras sociales”

La investigación se inició a instancias de las autoridades centrales del Partido Comunista, que encargó al Consejo de la Academia Eslovaca de Ciencias (AEC) “la resolución de los problemas de la población gitana”. El Consejo confió el trabajo al Instituto de Ciencias Sociales de la AEC porque su perfil de investigación se adaptaba a las cuestiones de las minorías étnicas; estaba situado en la parte oriental de Eslovaquia, que tenía la concentración más elevada de población gitana; y podía reunir un equipo multidisciplinario de investigadores.

En el período comprendido entre 1984 y 1986, diversos niveles de la administración estatal estaban encargados de una evaluación de la transparencia, efectividad y eficiencia de los numerosos decretos gubernamentales que se ocupaban de la problemática gitana. La evaluación puso de manifiesto que los decretos eran inefectivos, poco transparentes y podían no estar debidamente controlados y que, por lo tanto, había que cambiar el enfoque general. La finalidad del estudio era buscar nuevos instrumentos para abordar la problemática gitana e identificar colaboradores dentro de la comunidad gitana con la capacidad para promover los objetivos estatales de la integración de los gitanos. En concreto, el proyecto de investigación trataba de la familia, centrándose en la madre como portadora y ‘reguladora’ de la transmisión de la cultura gitana. La finalidad del proyecto era obtener resultados eminentemente prácticos que tuvieran un gran impacto en la integración gitana. La investigación fue planeada, apoyada y financiada por instituciones estatales.

La evaluación cualitativa del proyecto fue muy completa. Los investigadores prepararon dos documentos preliminares: en primer lugar, un marco teórico dada la falta de experimentos o resultados de la investigación socio-psicológica sobre la población gitana en Eslovaquia, y en segundo lugar, el proyecto de investigación mismo. Investigadores internos y externos revisaron el proyecto que también fue defendido públicamente. Aunque se hizo mucho hincapié en la esperada utilidad del proyecto en cuanto a la prioridad política de la integración, los revisores también insistieron en que el proyecto llevado a cabo por la Academia de Ciencias debía tener un carácter teórico básico. Se analizaron y evaluaron los aspectos metodológicos del proyecto y se organizó un seminario nacional sobre estas cuestiones.

El jefe del proyecto era un psicólogo de reconocido prestigio. Otros miembros del equipo eran casi desconocidos para el público académico debido a su juventud. El Instituto de Ciencias Sociales era el más joven de los institutos de ciencias sociales de la Academia Eslovaca de Ciencias. Los miembros del equipo de investigación no habían trabajado nunca sobre la población gitana y algunos de ellos eran realmente novicios en la investigación en general. El equipo era multidisciplinario en su composición: psicólogos sociales, especialistas en pedagogía y educación de adultos, historiadores, filósofos y etnógrafos.

La investigación empezó en 1985 (preparación del primer marco teórico) y duró hasta 1990. La recogida de datos tuvo lugar en 1988 con fuerte apoyo de las instituciones estatales. Casi 3.000 familias gitanas de toda Eslovaquia contestaron a las encuestas. El método principal de investigación fue un cuestionario normalizado que se rellenaba después de las entrevistas con los cabezas de familia u ocasionalmente con los miembros femeninos de las familias gitanas. Junto al informe final, la investigación sirvió de base para la publicación de varios tipos de informes de la investigación, como informes para los patrocinadores, monografías y artículos en revistas científicas (Bačová, 1987, 1988a, 1988b, 1989a, 1989b, 1990a, 1990b, 1990c, 1990d, 1991; Bačová *et al.*, 1988, 1989).

El objetivo principal de la investigación era caracterizar la familia gitana desde distintas perspectivas y en condiciones diversas. También se esbozaron algunas hipótesis preliminares sobre

la posible coexistencia de la población gitana y la población mayoritaria. En la primera fase, la investigación produjo algunas recomendaciones de políticas muy generales: por ejemplo, no pagar más por un trabajo menos cualificado que por uno más cualificado, transferir más competencias a los municipios y establecer el principio de autogobierno local. Se esperaban recomendaciones más concretas y específicas de la segunda fase del trabajo que se suponía iba a tener un carácter más cualitativo y recomendaría posibles intervenciones y programas para las familias gitanas. Pero, debido al cambio político, la segunda fase que tenía que empezar a finales de 1989 nunca se llevó a cabo. Después de la revolución, el Instituto redujo su personal hasta 40% y el equipo de investigación se disolvió. La administración estatal no estaba interesada en la continuación del proyecto porque los patrocinadores estatales originales habían desaparecido y los nuevos no conocían ni siquiera la existencia del proyecto.

Tras la promulgación del Decreto nº 153 en 1991, hubo intentos de cambiar las políticas estatales hacia los gitanos y algunos investigadores propusieron proyectos concretos destinados a mejorar la coexistencia de ambas poblaciones, la mayoritaria y la gitana. Sin embargo, en 1991 y 1992 no había demanda social de estas propuestas. Entre los principios destacados en el decreto, coherentes con los resultados de la investigación anterior, la descentralización encontró una gran resistencia por parte de los organismos administrativos estatales afectados por la pérdida de poder. Pero, en todo caso, los resultados de la investigación eran demasiado generales para que los administradores pudieran aprovecharlos directamente excepto en el caso concreto de Košice, donde se elaboró un instrumento de diagnóstico práctico para identificar a las familias susceptibles de tener problemas si se las cambiaba a un piso de primera clase o a un bloque de pisos. Esta cuestión era importante en Košice que había experimentado una gran inmigración gitana junto con el realojamiento en pisos de primera clase debido a la falta de disponibilidad en otras categorías. Pero, en todo caso, a partir de 1989, cesó la práctica de realojar a las familias gitanas en pisos nuevos debido a la drástica reducción que tuvo lugar en la construcción de los edificios llamados de “pisos del estado”.

Los investigadores del proyecto, además de los citados informes de la investigación y artículos publicados en revistas científicas, también aportaron su conocimiento científico a muchos problemas concretos como el de la vivienda para los gitanos. Participaron en todas las conferencias y talleres de formación de la administración pública y, por último y no menos importante, también escribieron artículos para periódicos y revistas e intervinieron en programas de radio.

Evaluación de la repercusión

Pese al contexto poco propicio de la transición, la investigación tuvo una repercusión considerable entre los expertos en cuestiones gitanas. Su carácter específico, en comparación con los proyectos anteriores, le venía dado por el hecho de referirse a toda Eslovaquia y por ser multidisciplinario: los proyectos anteriores se habían especializado en una localidad escogida y habían empleado exclusivamente marcos de análisis etnográficos, pedagógicos o psicológicos. Además el proyecto tuvo una considerable credibilidad institucional y metodológica que también contribuyó a su repercusión, aun indirecta, en las políticas. Tomando como base la publicación y frecuencia de citación de los resultados de la investigación, la Oficina del Gabinete pidió al Instituto que preparara una propuesta de principios para las políticas gubernamentales dirigidas a los gitanos. Como antes señalamos, los principios se elaboraron y fueron adoptados por el gobierno en 1991 pero nunca se llegaron a poner en práctica del todo debido al cambio electoral de 1992 (Jurová, 1999; Vašečka and Džambazovič, 2000). Aunque no sea un resultado empírico de la investigación, los principios no se hubieran podido elaborar y adoptar en su formato sin la investigación y sus resultados. El autor de la propuesta también participó más tarde en la preparación de otros materiales para el gobierno. Los usuarios más probables de la investigación eran las instituciones ministeriales e interministeriales dedicadas a la implantación de políticas, los ayuntamientos, los representantes de los gitanos y la comunidad científica. Esta lista de usuarios potenciales abarca diversos orígenes profesionales y distintas actitudes hacia los resultados de la investigación, la

mayoría basadas en su propia experiencia y no en la investigación científica compartida. Por otra parte, las instituciones encargadas de adoptar decisiones experimentaron grandes fluctuaciones de personal en este período.

A la vista de la amplia cobertura que hicieron los medios de comunicación, se puede afirmar que la investigación llegó al conocimiento de la mayoría de los usuarios potenciales. Además, los resultados se distribuyeron a la administración estatal a escala regional y de distrito y los administradores públicos de ambos niveles también participaron en los talleres de formación. Después de 1989, hubo cambios radicales en cuanto a personal y organización en la administración estatal lo que contribuye a explicar por qué el proyecto no tuvo repercusiones directas y tangibles en las políticas.

Factores que repercutieron positivamente en la utilización de la investigación

- *La calidad y el alcance de la investigación.* En aquel momento la investigación representaba una tentativa única de caracterizar en toda su complejidad a las familias gitanas que vivían en Eslovaquia.
- *La difusión de los resultados.* Los resultados de la investigación fueron ampliamente difundidos en los medios de comunicación y en revistas científicas y no científicas.

Factores que repercutieron negativamente en la utilización de la investigación

- *El contexto político.* Antes de 1989, la administración pública era el principal patrocinador de la investigación, hecho que se refleja en varios aspectos del marco. Tras el cambio de régimen, las nuevas minorías políticas no estaban interesadas por la investigación. Las relaciones entre los investigadores y la esfera política se debilitaron y por su parte, algunos grupos de usuarios potenciales estaban experimentando un cambio paralelo. El cambio fundamental de la sociedad fue un obstáculo directo para la utilización de los resultados de una investigación procedente de la estructura político-organizativa anterior.
- *El contexto administrativo.* La administración pública, que era el patrocinador, se oponía firmemente a una de las principales medidas propuestas: la descentralización y transferencia de competencias a los ayuntamientos.
- *La generalidad de los resultados.* Con la excepción del resultado concreto referente a Košice, la investigación y sus resultados eran demasiado generales y no contenían recomendaciones prácticas concretas.

Estudio de caso nº 2: “El desarrollo de la familia gitana tomando como ejemplo tres aldeas de Spis” (Mann, 1992)

Esta investigación sobre el comportamiento demográfico de la comunidad étnica gitana tuvo un origen académico. El Instituto de Etnografía de la Academia de Ciencias de Eslovaquia tenía ya una tradición de investigación dedicada a las relaciones entre etnias y a las minorías étnicas de Eslovaquia entre las que se encuentran los gitanos. La tradición de la etnología “gitana” era hasta cierto punto consecuencia de la “presión social” de parte del aparato estatal que consideraba que las cuestiones gitanas eran temas de investigación científica “socialmente deseables”. Desde luego estos temas eran un campo de investigación fijo dentro del Instituto, con recursos económicos y humanos garantizados.

El motivo principal de la investigación sobre la familia gitana era la existencia de una controversia académica con falta de datos empíricos adecuados. El estudio de la situación demográfica de la comunidad gitana procedía normalmente de los datos del censo que, sin embargo, no eran suficientes porque no reflejaban la situación social de las comunidades gitanas en asentamientos concretos. La macro-perspectiva sobre la comunidad gitana desdibujaba la diferenciación socio-

económica. Por este motivo, la investigación se centró en rasgos concretos del desarrollo demográfico en tres tipos diferentes de comunidad gitana, ordenadas jerárquicamente según su situación socioeconómica. Como el proyecto de investigación propuesto coincidía con la orientación investigadora del Instituto, pasó a ser oficialmente, tras un acuerdo verbal con el Presidente, un sub-proyecto dentro de una investigación más amplia. En este caso no fue necesario el proceso normalizado formal de aprobación del proyecto ni de revisión previa.

El investigador responsable del proyecto era un etnólogo que llevaba trabajando en la problemática gitana desde 1985. En la actualidad es uno de los expertos más conocidos y con más experiencia en temas gitanos en Eslovaquia y la República Checa. Da conferencias y dirige seminarios en diversas universidades y participa en múltiples sesiones y talleres de formación. En una ocasión fue miembro del consejo asesor del gobierno y revisó varias propuestas gubernamentales. Activamente comprometido en la aceptación de los gitanos como minoría nacional de Checoslovaquia, fue uno de los defensores del programa gitano de 1991 del gobierno eslovaco. Ha publicado numerosos estudios en revistas científicas, así como artículos de divulgación científica en los medios de comunicación checos y eslovacos.

La investigación se realizó entre 1989 y 1991 por el autor solamente. Se basaba en una investigación de campo repetida que se centraba en el análisis del comportamiento demográfico en comunidades gitanas escogidas de tres aldeas del este de Eslovaquia. El criterio para elegir las comunidades gitanas fue su situación socioeconómica de la que se derivaba la ordenación jerárquica de comunidades cerradas espacialmente pero diferentes en otros aspectos. Los registros municipales fueron una fuente detallada y fiable sobre índices de nacimiento, matrimonio y muerte entre 1985 y 1990. Los datos eran una base empírica suficiente para deducir información sobre la familia gitana y su estructura y sobre la contingencia del comportamiento demográfico. Metodológicamente no se había llevado a cabo antes ninguna investigación comparable en toda la antigua Checoslovaquia. Para procesar los datos se emplearon métodos demográficos normalizados y los resultados se iban comparando con los anteriores de los demógrafos checoslovacos. La publicación del estudio en *Demografie* (Demografía), la revista académica de los demógrafos checoslovacos, confirmaba la fiabilidad de la metodología empleada en la investigación.

Los resultados de la investigación confirmaron las hipótesis sobre la dinámica de las relaciones entre la situación socioeconómica y cultural de la comunidad gitana y el comportamiento demográfico evaluado en términos de transición de la comunidad hacia la paternidad consciente y responsable. El resultado de la investigación contenía algunas recomendaciones muy generales sobre la necesidad de centrarse en la educación y la cultura. No hubo medidas prácticas ni recomendaciones de acciones concretas aunque el investigador señalaba indirectamente a los factores que influyen negativamente en el desarrollo económico y cultural de las comunidades gitanas, como la segregación étnica espacial dentro del vecindario y la alta concentración de gitanos pertenecientes al estrato socioeconómico más bajo.

Los resultados de la investigación fueron presentados a la comunidad científica en forma de estudios publicados en varias revistas etnológicas y demográficas y obtuvieron una amplia respuesta. El investigador responsable ha empleado posteriormente los resultados de la investigación para mostrar la situación demográfica de los gitanos en una serie de conferencias, talleres, seminarios y medios de comunicación. También se enviaron los estudios a las aldeas en donde había tenido lugar la investigación (en un caso la investigación se empleó en un folleto de información sobre la aldea, por cierto, sin reconocer la fuente original). Otro grupo de destinatarios fue el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia. No obstante, el intento de influir en los políticos no encontró respuesta de ningún tipo. Es difícil seguir el rastro de un estudio enviado a las instituciones públicas debido a que no existen normas claras para citar o archivar los materiales de investigación. No es posible saber si el estudio fue almacenado en alguna base de datos donde quizá espera algún futuro lector interesado.

Los usuarios potenciales de la investigación se pueden dividir en tres grupos según su interés por los resultados.

- *Usuarios interesados en datos nuevos.* Hay dos grupos con los que el investigador informaba de una experiencia positiva: la red científica de investigadores interesados en la problemática de la comunidad gitana; y la comunidad pedagógica que, a través de seminarios y talleres, se muestra mucho más sensible a los nuevos resultados y debates que la audiencia política. Las organizaciones sin ánimo de lucro también ofrecieron oportunidades de publicar los resultados y organizar seminarios relacionados con la problemática gitana.
- *Usuarios indiferentes al debate de los especialistas.* Los círculos políticos suelen ser indiferentes hacia los resultados eruditos como lo prueba el hecho de no citar las fuentes cuando emplean los resultados de la investigación en la preparación de las propuestas administrativas. Esto hace difícil entender los datos empleados y más elaborados: es imposible comprobar la fiabilidad o identificar los criterios de selección. El proceso político en sí también da muestras de falta de flexibilidad en la implantación general de las medidas piloto con buenos resultados (como las clases preparatorias “partiendo de cero” para los niños gitanos y los auxiliares gitanos en las escuelas).
Por otra parte, un rasgo positivo es el hecho de que se acepte la sabiduría de los especialistas en la revisión de las propuestas gubernamentales y la presencia de los expertos en calidad de miembros de los consejos asesores administrativos. Pero incluso en este punto, se corre el riesgo de perder el tiempo en debates sin preparar, sin dirigir y sin finalidades u objetivos claros, sobre todo cuando se considera la sabiduría de los especialistas como un mero adorno para los documentos gubernamentales.
- *Usuarios que ignoran los resultados científicos* y se niegan a tomar en consideración cualquier cosa que contradiga sus opiniones. Su experiencia social está organizada en términos etnocéntricos de “nosotros” y “ellos” y suscriben afirmaciones del tipo de “sabemos muy bien cómo son” y “ustedes no son de aquí, qué pueden saber, vengan aquí a vivir con ellos y y opinarán de distinta manera”. Como los prejuicios y las actitudes anti-gitanas están muy extendidos y a veces respaldados por declaraciones insensibles en los medios de comunicación, el grupo de personas que “sabe realmente cómo son los gitanos” es muy grande. Incluso se pueden exhibir actitudes anti-gitanas para aumentar el capital político de un partido.

Factores que contribuyeron a una repercusión positiva en la utilización de la investigación

- La calidad de la investigación, la fiabilidad de las fuentes de datos y la aplicación estricta de los principios metodológicos.
- La calidad y experiencia del investigador junto con la amplia difusión de los resultados de la investigación (publicaciones, conferencias, seminarios, talleres y revisiones de documentos gubernamentales).
- La contribución de la revisión académica al proceso de elaboración de los documentos gubernamentales.

Factores que repercutieron negativamente en la utilización de la investigación

- El modelo centrado en el conocimiento: la investigación se destina a profundizar el conocimiento teórico de la cuestión más que a hacer recomendaciones de políticas sociales.
- El contexto político: a principios del decenio de 1990, Checoslovaquia experimentó cambios profundos que afectaron también a la política social y dejaron muy poco espacio para la invención de una nueva política social para los gitanos. A partir de 1989, se desmontó la infraestructura política para los gitanos (la red de instituciones y trabajadores sociales) y se reemplazó por una organización más simple y de menor alcance.

- El tratamiento erróneo de la información científica por parte de la administración pública, con definición poco clara de las fuentes de datos en los que se basan para evaluar la situación de los gitanos y las correspondientes medidas para su mejora.

Estudio de caso nº 3: “Investigación sobre la realización de las funciones familiares en las familias gitanas”

El decreto nº 310 de 1996 ordenaba la investigación sociológica sobre la vida gitana, bajo la responsabilidad del Plenipotenciario del Gobierno para los Ciudadanos con Necesidades de Tratamiento Especial, como base para la elaboración del marco político de 1998 destinado a los ciudadanos con necesidades de ayuda especial. El patrocinador principal era el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, que tenía desde el principio objetivos políticos concretos que esperaba ver respaldados con la investigación. El Instituto de Investigación, Asuntos Sociales y Familia (una sección del Ministerio) fue, debido a su proximidad con el principal patrocinador y a su experiencia en temas gitanos, el encargado de elaborar y realizar el proyecto de investigación. La propuesta fue examinada por especialistas en la problemática gitana de la República Checa y Eslovaquia y no surgió ningún problema importante sobre el interés del proyecto ni sobre su metodología. El proyecto fue financiado a costa del presupuesto estatal y el investigador jefe, un sociólogo joven que había trabajado anteriormente en temas gitanos para una organización sin ánimo de lucro, fue contratado ex-profeso para que se hiciera cargo de la dirección.

La investigación se extendió desde julio de 1996 a noviembre de 1997; en mayo y junio de 1997 se distribuyó un cuestionario a los encuestados. Además del investigador jefe, también trabajó en el proyecto otro investigador a tiempo parcial. Los patrocinadores estuvieron muy próximos al proyecto y consultaron a los investigadores en varias ocasiones. La investigación se basaba esencialmente en una encuesta con un cuestionario normalizado y también en métodos cualitativos (análisis narrativo, análisis de los temas escritos por los niños gitanos). La recogida de datos (761 cuestionarios de los 950 que se habían repartido) se basaba en una selección por cupos en toda Eslovaquia. Los entrevistadores eran personas gitanas de la localidad o bien personas de confianza para los gitanos.

El resultado principal de la investigación fue que la educación y el contacto positivo con la población no gitana favorecía la integración de los gitanos en la sociedad mayoritaria. El proyecto también caracterizaba algunas funciones de la familia gitana y describía las características y estrategias de los gitanos desempleados. Las recomendaciones hechas sobre la base de la investigación fueron: poner en marcha programas de ayuda para los empresarios gitanos, fomentar la educación de niños y adultos mediante becas, evitar la falta de contacto social entre la población mayoritaria y la gitana, y transferir a las instancias locales las competencias para abordar los problemas.

Los resultados no eran muy sorprendentes ni nuevos desde el punto de vista de los patrocinadores, pero ofrecían una base sólida para emprender nuevos programas e implantar un cambio político menor. Sin embargo, algunos cambios, aun dentro del espíritu de la política existente, eran muy costosos. Por otra parte, la propuesta de solucionar los problemas de comunidades determinadas y la consiguiente transferencia de competencias habría requerido cambios significativos en la estructura administrativa.

Se elaboraron informes sobre la investigación para la distribución interna dentro de la administración pública (Lenczová, M. 1998b; Lenczová, T., 1998; Lenczová, M. y Lenczová, T., 1997; Lenczová, M., Lenczová, T. y Reuterová, 1998). Se invitó a los destinatarios – el Ministro, la Secretaría de Estado, el Plenipotenciario, determinados departamentos- a expresar sus opiniones sobre el material y se les pidió que firmaran un protocolo de aceptación. Después de esta revisión interna, la investigación fue revisada por un especialista externo invitado. El estudio de revisión de

los resultados del proyecto se publicó en una revista especializada (Lenczová, M., 1998a). También se dieron a conocer los resultados de la investigación en distintos seminarios especializados para funcionarios de la administración pública, estudiantes y, en menor medida, en los medios de comunicación. Sin embargo, no fue posible una divulgación más amplia debido a la política de publicaciones del Instituto cuyo director, de acuerdo con el investigador responsable, afirmó que la investigación pertenecía al Ministerio y no se podía distribuir entre el público. Además había en el Instituto una tendencia general a considerar adecuado que la difusión de los resultados de investigación fuera un asunto del financiador, aunque una serie de distintos patrocinadores y usuarios futuros (otros organismos administrativos, miembros del parlamento, ONG, la comunidad académica) pudieran ser fácilmente identificados. Por otra parte, los resultados de la investigación no se escribieron para una audiencia académica y por ello no tenían el estilo ni el formato exigido para la publicación académica.

Otras cuestiones esenciales afectaron también a la difusión de la investigación. En la fase de planteamiento, ya se hicieron evidentes algunas discrepancias entre el Plenipotenciario, que prefería centrarse en los gitanos más pobres, y los investigadores, que insistieron con éxito en el interés de ofrecer un panorama más amplio de la diversidad de la población gitana en Eslovaquia. También se discutieron sobre las ventajas de los distintos enfoques de la problemática gitana, comparando los igualitarios (“ciudadanos”) con los dirigidos a un objetivo (“medidas positivas”): aunque el nombre de Plenipotenciario implicaba un interés igual por todos los “ciudadanos con necesidades de tratamiento especial” sin entrar en la etnia, de hecho a la Oficina sólo le preocupaba la problemática gitana. Otro aspecto problemático fue el hecho de que los investigadores adoptaron una visión general del tema mientras que la administración pública, aunque interesada en los ‘números’ a efectos de la presentación, prefería las medidas a corto plazo destinadas a la resolución de problemas concretos y actuaba de una manera lenta y burocrática que obstaculizaba la comunicación entre las instancias administrativas. En general, el investigador encargado de la evaluación llegó a la conclusión de que los políticos no habían tomado realmente en serio la investigación. Como expresó en una entrevista con los autores del presente artículo, “Tuve la impresión de que, una vez realizada la investigación, iban a meterla en un cajón o a decir que no era real. Por desgracia, los investigadores solo hicieron la investigación y fueron dejados a un lado a la hora de adoptar leyes u otras medidas concretas. Así que no supimos realmente cómo traducir la investigación en medidas concretas y viceversa –tal era la estrechez de miras de los funcionarios”.

No obstante, debido al proyecto, los investigadores fueron invitados a participar en el Marco Conceptual de 1997 y a revisarlo después. Por otra parte, la investigación se hizo con prisas por la necesidad de adoptar el Marco y fue definida sin hacer referencias a las exigencias del trabajo de campo ni el análisis. En todo caso, como ya se ha dicho, después de las elecciones de 1998, se cerró la Oficina del Plenipotenciario y el Marco Conceptual de 1997 no se llevó a la práctica (Sobotka, 2001; Vašečka y Džambazovič, 2000), aunque de hecho el Marco se elaboró por el Plenipotenciario entrante, fue redactado por la misma persona, con algunos añadidos, lo que produjo una cierta continuidad.

Factores que repercutieron positivamente en la utilización de la investigación

La estrecha relación entre los futuros usuarios y el equipo de investigación fue un factor positivo de gran importancia. La investigación se llevó a cabo para un usuario identificable, por una organización de investigación situada dentro del propio Ministerio y fue planteada de acuerdo con las exigencias del usuario.

Factores que repercutieron negativamente en la utilización de la investigación

- *El contexto político.* Tras las elecciones de 1998 y debido al cambio de gobierno, desapareció la oficina del patrocinador, lo que dificultó enormemente la ejecución de la investigación.

- *La generalidad de los resultados.* Debido a su carácter y finalidad, la investigación tuvo unos resultados y recomendaciones excesivamente generales.
- *La limitación de la difusión.* Debido a la política de publicación del Instituto de Investigación de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, los resultados de la investigación sólo llegaron a los financiadores y no al público en general. En este caso, la limitada difusión no fue un obstáculo para la utilización, si bien fue evidente que hubo alguna manipulación de datos.

Estudio de caso nº 4: “Perfil y situación de los solicitantes de asilo y migrantes potenciales de la República Eslovaca a los países de la UE”

Esta investigación se llevó a cabo de abril a junio de 2000 dentro del Programa para el Regreso y Ayuda (PRA) a los Solicitantes de Asilo de la República Checa, Rumania y Eslovaquia que actualmente viven en Bélgica, Finlandia y los Países Bajos, que financiaba la Unión Europea (Fondo Europeo para los Refugiados) y los gobiernos de Bélgica, los Países Bajos y Finlandia. La investigación sobre las causas de la migración en masa de los gitanos a los países de la UE fue emprendida por la filial eslovaca de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de Bratislava, una organización internacional con el objetivo general de contribuir a profundizar en el conocimiento de los problemas relacionados con la migración y el regreso de los migrantes a sus países de origen.

El motivo principal de la OIM de Bratislava para emprender la investigación era la falta de información adecuada sobre la situación de los solicitantes de asilo y sobre sus motivos para buscar refugio en los países de la UE. La investigación se concibió como instrumento para localizar la situación y conocer los problemas de los gitanos que habían regresado y se pretendía que sirviera de base para la implantación de medidas concretas en las regiones a las que habían regresado, así como para la elaboración de folletos y boletines de información dirigidos a los gitanos que habían regresado. Los objetivos concretos de la investigación debían ser formulados por el investigador que fue contratado especialmente. La brevedad de la duración del proyecto fue una desventaja significativa.

El investigador que se hizo cargo del estudio, pese a las limitaciones del alcance de éste, era un sociólogo recomendado por los miembros de un equipo experimentado que había llevado a cabo otros proyectos para la OIM de Bratislava. Los motivos para aceptar el proyecto propuesto fueron la experiencia y el interés por las cuestiones gitanas del investigador y el carácter pionero del proyecto, que constituía la primera orientación y localización física de un terreno desconocido. La falta de información relevante abrevió la fase preparatoria y el investigador consideró el aspecto pionero de la investigación como una verdadera ventaja para su realización.

La primera fase de la investigación fue la definición de objetivos, estrategia y presupuesto con miras a obtener la aprobación del proyecto. La metodología escogida fue la de entrevistas cualitativas semi-normalizadas con una muestra no-representativa de los solicitantes de asilo elegidos por el método de bola de nieve, complementada con el análisis de los datos de los cuestionarios de la OIM de Bratislava y observaciones de los participantes en las reuniones de trabajo sobre temas relativos o no a los gitanos. En la recogida de datos participaron algunos alumnos del Departamento de Cultura Gitana de la Universidad de Constantino el Filósofo de Nitra. Durante la investigación, el patrocinador y el investigador colaboraron estrechamente. La OIM de Bratislava quiso añadir más especificaciones y peticiones a la investigación en curso, pero la falta de tiempo impidió toda modificación significativa. El informe de la investigación fue publicado por la OIM de Bratislava y en él se resumían los rasgos esenciales de la situación de los gitanos (Vašečka, 2000; Vašečka y Džambazovič, 2000).

En los resultados de la investigación se reflejaban la situación socioeconómica de los migrantes gitanos y los problemas sociales que afrontan en la vida cotidiana. Sobre la base de los resultados de

la investigación y también del trabajo de otros miembros del equipo, el proyecto terminaba resumiendo los principales problemas, haciendo recomendaciones de posibles soluciones y medidas prácticas, y señalando las condiciones necesarias para el éxito de esas medidas. La primera parte de los resultados facilitaba la formulación de medidas complejas y decisivas de alcance general (que excedían el ámbito de las actividades de la OIM de Bratislava) y señalaba la necesidad de abrir canales de movilidad para los gitanos y abordar problemas sociales como el desempleo, la vivienda, la educación y la sanidad. La segunda serie de medidas se formulaba de manera más concreta y adaptada a las actividades y posibilidades de la OIM de Bratislava (creación de una red de consejeros cívicos, ayuda a las iniciativas del sector sin ánimo de lucro, campañas de información).

La publicación de los resultados en forma de resumen sirvió de base para diversos informes sobre el programa, sesiones de formación para funcionarios públicos y activistas locales, seminarios de trabajo, clubs de debate y una mesa redonda sobre la investigación. La mayoría de las reuniones se hicieron con grupos escogidos de profesiones: periodistas (profundización en el conocimiento de la problemática gitana, sensibilización a las cuestiones de las minorías), trabajadores sociales (mejora de la red de reintegración), migrantes gitanos (capacidad de comunicación, derechos y deberes de los ciudadanos de Eslovaquia), cargos públicos de los ministerios (presentación del proyecto de la OIM, educación de los niños gitanos), maestros y directores de escuelas (nuevos métodos educativos), trabajadores de la educación, representantes municipales y alcaldes (problemas a escala comunitaria), policía y funcionarios de aduanas, activistas de las ONG (sostenibilidad del sector de las ONG, la función de las ONG)- en total unas 600 personas. Algunas reuniones se organizaron en colaboración con la administración estatal (Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Oficina del Plenipotenciario para los Problemas de los Gitanos), o también en ocasiones en colaboración con otras ONG como colaboradoras en el proyecto. La oficina de la OIM de Bratislava consiguió crear muy buenas relaciones con los medios y emprendió una serie de actividades promocionales para el programa.

En la investigación –uno de los primeros proyectos sobre las causas de la migración gitana, que es un fenómeno bastante nuevo- se analizaban las actitudes de las instituciones públicas, de las organizaciones no gubernamentales gitanas y del público, señalando dos interpretaciones principales de la sociedad eslovaca acerca de la migración gitana: la que considera el fenómeno como “etnoturismo” y la que lo considera una respuesta a la discriminación (Vašečka, 2000, p. 157). Los defensores de la tesis del “etnoturismo” afirmaban que la migración de los gitanos obedecía a un deseo de aprovecharse de las ventajas sociales del sistema de los países de la UE que les ofrecía ayudas económicas superiores a las que recibirían en Eslovaquia. Se reprochaba a los “etnoturistas” que perjudicaran la buena imagen de Eslovaquia en el extranjero (Vašečka, 2000, p. 158). Por su parte, los defensores de la tesis de la “discriminación” señalaban el firme empeoramiento de la situación socioeconómica de los gitanos, la discriminación por parte de la población mayoritaria (en el mercado de trabajo y en el sistema de educación) y, por último, las acciones de inspiración racista de grupos de “skinheads”. Es decir, explicaban la migración de los gitanos como un deseo natural de abandonar un entorno discriminatorio. La investigación no dio la razón a ninguna de las dos tesis, con lo que recibió muchas críticas de ambos lados. Los críticos, algunos académicos junto con algunos periodistas y representantes del gobierno local, pusieron en entredicho la metodología de la investigación, especialmente el uso de los métodos cualitativos y de las muestras no representativas.

La falta de tiempo en la investigación se debía a que se esperaba el regreso de un gran número de gitanos, lo que era a su vez el motivo principal por el que la OIM quería saber todo lo más posible acerca de su situación, estado y problemas tras su regreso al país de origen. Esto obligó a llegar a compromisos y sobre todo a centrarse en uno solo de los objetivos de la investigación: la identificación del problema. Como consecuencia, las recomendaciones fueron bastante generales y no contenían medidas prácticas útiles que pudieran aplicarse fácilmente a los problemas cotidianos a escala local.

Los usuarios potenciales de los resultados de la investigación en Eslovaquia eran, según el investigador, la OIM – como es lógico por ser el financiador- junto con las instituciones del estado central, las administraciones públicas regionales y las autoridades locales. La OIM centró sus actividades en las localidades con los índices más elevados de gitanos solicitantes de asilo (preparación de reuniones públicas, debates con los alcaldes, reuniones con periodistas de los medios locales). Otros grupos significativos escogidos fueron periodistas y activistas de las ONG. El segundo grupo, no menos importante, de usuarios potenciales era el de los participantes en el programa RCA, es decir, organismos internacionales como la Comisión Europea (el Fondo Europeo para los Refugiados), la Unión Europea y los gobiernos de Bélgica, los Países Bajos y Finlandia. En un informe externo de evaluación, realizado por un consultor independiente, asesor de gobiernos y organizaciones internacionales en materia de derechos humanos y minorías y sobre el proceso legislativo de la UE, se consideraba que el programa RCA había sido un éxito; lo cierto es que se ha aumentado su financiación.

Factores que repercutieron positivamente en la utilización de la investigación.

- Un contexto político de crisis en el que las críticas a Eslovaquia de los funcionarios de la UE y representantes de los Estados Miembros de la UE y la presión de los medios y la opinión pública eslovacos interactuaron con información inadecuada.
- La cooperación flexible entre el investigador y el patrocinador: los contactos durante la investigación fueron beneficiosos para ambas partes.
- El carácter aplicado de la investigación permitió centrarse en la formulación de recomendaciones de orden práctico.
- La difusión de los resultados de la investigación a través de los canales de información abiertos por los patrocinadores y una activa presentación de los resultados al público y a los medios (numerosas reuniones con periodistas y grupos escogidos), junto con los boletines de información y la publicación del resumen.
- La red del patrocinador con la administración estatal y las autoridades locales (preparación de reuniones de trabajo, invitación a los especialistas del ministerio, distribución de la publicación del resumen) y con las ONG (que recomendaron a investigadores experimentados que se incorporaran al equipo de la OIM y colaboraran en la difusión de los resultados).
- El prestigio internacional del patrocinador y los donantes.
- La evaluación externa positiva del programa RCA que hizo un consultor independiente.

Factores que repercutieron negativamente en la utilización de los resultados

- La falta de tiempo, que obstaculizó la preparación y la realización de la investigación así como la elaboración del informe final.
- Los obstáculos del trabajo de campo: muchos encuestados se negaron a que se grabaran las entrevistas.
- El cuestionamiento de la metodología de la investigación por los usuarios potenciales que desconfiaban de los métodos cualitativos y del muestreo no representativo.

Conclusión

El análisis de cuatro estudios de casos nos permite identificar los factores que favorecen o impiden la utilización de la investigación acerca de la problemática de los gitanos en la política pública de Eslovaquia. Llama la atención la diferencia significativa entre la investigación realizada por ONG u organizaciones internacionales (estudio de caso nº 4), que fue la más utilizada, y los proyectos con menos éxito llevados a cabo por académicos (estudios de casos nº 1 y 2) u organismos gubernamentales (estudio de caso nº3). Los estudios de casos confirmaron que, normalmente, la utilización de la investigación es más frecuente en el caso de la investigación por encargo o la

investigación dirigida a un objetivo que en el de la investigación académica autónoma (Kazancigil, 1998).

El factor más significativo que influyó negativamente en la utilización de la investigación fue el contexto político (estudios de casos 1, 2 y 3). Está demostrado que los cambios post-electorales de gobierno producen discontinuidad también en los niveles más bajos de la administración pública. La inestabilidad política tuvo unos efectos especialmente negativos en los proyectos de investigación iniciados en los periodos preelectorales: en los estudios de casos 1 y 3 la investigación se planteó para que sirviera de base a la formulación de políticas pero, debido al cambio electoral, no se utilizó nunca. Los estudios de casos 1 y 2 señalan el hecho de que a principios del decenio de 1990, el sistema político eslovaco no tenía interés real en establecer políticas sociales complejas para el grupo étnico de los gitanos. Otro resultado de los estudios de casos 1 y 3 es que la falta de flexibilidad y la burocracia de la administración estatal, por las razones que fueran (bien porque las recomendaciones concretas chocaran con sus intereses, como en el estudio de caso 1, o bien por su naturaleza genérica) fueron un obstáculo para la utilización de la investigación.

Otro factor negativo es la índole de los resultados de la investigación. En los estudios de casos 1 y 3, los resultados eran demasiado generales para ser adecuados para una política práctica y la investigación del estudio de caso 2 correspondía claramente a un modelo centrado en el conocimiento, dirigido a profundizar el conocimiento teórico más que a la formulación de recomendaciones de políticas sociales. Otros factores negativos fueron la difusión inadecuada de los resultados (estudio de caso 3, aunque, debido al tema de la investigación, es discutible que la difusión hubiera cambiado la situación) y la falta de tiempo y la desconfianza en los métodos cualitativos (estudio de caso 4).

Los factores que influyen positivamente en la utilización política de los resultados de la investigación se pueden dividir en varias categorías. El factor positivo más común observado es una *difusión de los resultados* eficaz, lo que tuvo una repercusión positiva en los estudios de casos 1, 2, y 4. La buena difusión y divulgación de los resultados de investigación dependían de los investigadores (cuando la investigación era académica, como en los estudios 1 y 2, de la reputación erudita dependía en gran medida la publicación), y también del financiador y otros patrocinadores (cuando la investigación no era académica, como en el estudio 4, una buena publicidad fue crucial para atraer a posibles donantes). El estudio de caso 3, contrariamente, se caracterizó por una difusión inadecuada debida en parte a que la unidad de investigación, perteneciente a una institución del gobierno, impidió que el público tuviera acceso a los resultados.

Otros factores positivos fueron la calidad, el alcance y el carácter innovador de la investigación, como en los estudios académicos 1 y 2. Sin embargo, la calidad es más una garantía de atención que de utilización política directa. Las buenas relaciones entre los investigadores y los financiadores y otros patrocinadores (como en los estudios de casos 3 y 4) también fueron un factor positivo, con la advertencia señalada anteriormente de que la investigación para la administración pública (estudios 1 y 3) puede verse afectada negativamente por la inestabilidad política. Por último, el estudio de caso 4 revela otros factores positivos: la situación crítica de los problemas de los gitanos, el carácter aplicado de la investigación, el prestigio internacional del patrocinador y los donantes y la cooperación con organizaciones no gubernamentales. Este proyecto de investigación fue el más afortunado de los cuatro estudiados en lo que se refiere a la utilización de sus resultados en políticas reales.

República Checa	1.01	1.04	1.16	1.24	1.24	1.33	1.30	n/a
Polonia	0.69	0.71	0.71	0.72	0.75	0.70	0.67	n/a
Hungría	0.73	0.65	0.72	0.68	0.69	0.80	0.95	n/a
Austria	1.56	1.60	1.71	1.78	1.85	1.84	1.90	1.94
Otros países								
Unión Europea	1.80	1.80	1.80	1.81	1.86	1.89	1.93	n/a
EEUU	2.51	2.55	2.58	2.60	2.65	2.75	2.82	2.82
Japón	2.69	2.77	2.83	2.94	2.94	2.98	3.09	n/a

Fuente: OCDE, base de datos MSTI, mayo de 2003.

Como hemos visto, los estudios de casos analizados en este artículo son ejemplos de la relación ineficiente entre la ciencia y la política en sus intentos de solucionar situaciones problemáticas. Los estudios muestran que a menudo el Estado no es capaz de emplear eficientemente el conocimiento científico en la elaboración e implantación de políticas públicas. La ineficiencia viene causada sobre todo por la discontinuidad política (entre otras cosas, el cambio electoral) y la limitada capacidad de implantación. El estudio de caso 4, en comparación con los otros, aparece como el ejemplo más positivo de uso eficiente de la información científica, principalmente debido a que fue financiado y realizado fuera del aparato estatal y así se redujo la repercusión de los factores negativos como la inestabilidad política, la relación insuficiente entre el investigador y el usuario potencial, y la burocracia. El estudio de caso 4 es, no obstante, insólito: el índice de recursos eslovacos (0,05%) así como los recursos extranjeros sin ánimo de lucro (2,3%) en el gasto total en I y D son insignificantes comparados con los recursos públicos y gubernamentales (42,6%).

Traducido del inglés

Nota

* Este artículo procede de un estudio que formaba parte del proyecto comparado de UNESCO-MOST sobre “Los factores que favorecen el uso de la investigación en la política social”.

1. Empleamos el término ‘utilización’ en el sentido amplio defendido por Weiss (1999): “uso” es toda consideración seria de los resultados de la investigación, tanto si se emplean como si no. Como señala Weiss, si los resultados de la investigación se escuchan seriamente, cabe la posibilidad de que los políticos cambien de opinión en algunas cuestiones, sus prioridades y agendas e incluso, sus actuaciones.

Referencias

- BAČOVÁ, V., 1987. Charakteristiky cigánskej rodiny vo vzťahu k začleňovaniu Cigánov do celospoločenských štruktúr [Características de la familia gitana e integración de los gitanos en las estructuras sociales]. *Vedecké informácie*, n° 1, p. 3-5.
- BAČOVÁ, V., ET AL., 1988. *Cigánska rodina v SSR. Vybrané údaje z výskumu. Priebežná správa z riešenia ČÚ ŠPZV IX-3-10/03* [La familia gitana en la RSE. Datos seleccionados de la investigación. Informe preliminar de la investigación]. 73 páginas. Košice: Instituto de Ciencias Sociales.
- BAČOVÁ, V., 1988a. Spoločenská integrácia cigánskych obyvateľov a cigánska rodina [Integración social de los habitantes gitanos y de la familia gitana]. *Slovenský národopis*, n° 1, p. 45-58.
- BAČOVÁ, V., 1988b. Niektoré problémy výskumu cigánskej rodiny - informácia z predvýskumu [Algunos problemas de la investigación sobre la familia gitana - información de la investigación preliminar]. *Vedecké informácie*, n° 2, p. 5-7.
- BAČOVÁ, V., 1989. *Postavenie cigánskej rodiny v Košiciach (analytický podklad). Vybrané údaje z výskumu cigánskych rodín SSR v rámci riešenia čiastkovej úlohy ŠPZV* [La situación de la familia gitana en Košice (base analítica). Datos seleccionados de la investigación sobre la familia gitana en la RSE]. 37 páginas, apéndice 27 páginas. Košice: Instituto de Ciencias Sociales.

- BAČOVÁ, V., ET AL., 1989. *Typológia cigánskych rodín z hľadiska stupňa ich integrácie v celospoločenských štruktúrach. Expertíza - výstup z riešenia ČÚ ŠPZV IX-3-10/03* [Tipología de las familias gitanas según su grado de integración en las estructuras sociales]. 37, apéndice 18 páginas. Košice: Instituto de Ciencias Sociales.
- BAČOVÁ, V., ED., 1989a. *Teoretické a metodologické východiská výskumu cigánskej rodiny a výskum integračného procesu cigánskych obyvateľov* [Puntos de partida teóricos y metodológicos para la investigación del proceso de integración de los habitantes gitanos]. 240 páginas. Košice: Instituto de Ciencias Sociales.
- BAČOVÁ, V., 1989b. *Sociálno-ekonomické postavenie cigánskych obyvateľov a cigánskych rodín* [Situación socio-económica de los ciudadanos y las familias gitanos]. *Ekonomika práce*, n° 5, p. 1-12.
- BAČOVÁ, V., 1990a. *Typológia rómskych rodín v SR* [Tipología de las familias gitanas en la RE]. *Sociológia*, 22(4), p. 491-501.
- BAČOVÁ, V., 1990b. *Stanovisko k "Návrhu na zrušenie Komisie vlády SR pre otázky cigánskych obyvateľov"* [Respuesta a la "Propuesta de Disolución de la Comisión del Gobierno de la RE para las cuestiones gitanas"]. Propuesta al Gobierno de la RE, presentada por Stanislav Novák, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, No. 67/1990. 3 páginas.
- BAČOVÁ, V., 1990c. *Stanovisko k materiálu "Koncepte řešení problematiky Romu v České a Slovenské federativní republice a koncepte odstranění sociální nerovnosti Romu"* [Respuesta al material "Conceptos para resolver los problemas de los gitanos en las Repúblicas Federales de Chequia y Eslovaquia para la eliminación de la desigualdad social de los gitanos"]. 10 de noviembre de 1990. 4 páginas. Inédito.
- BAČOVÁ, V., 1990d. *Návrh zásad prístupu vlády k Rómom* [Propuesta de principios para un enfoque gubernamental de la problemática de los gitanos]. Material presentado al Gobierno de la RE, diciembre de 1990. 7 páginas.
- BAČOVÁ, V., 1991. *Rozpracovanie "Návrhu zásad prístupu vlády SR k Rómom" v oblasti tvorby objektívnych informácií o sociálne ohrozených skupinách obyvateľstva* [Elaboración de la "Propuesta de principios para un enfoque gubernamental de la problemática de los gitanos" con respecto a la creación de información objetiva relativa a grupos de población socialmente vulnerables]. Material presentado al Consejo de Gobierno de la RE para los Grupos Étnicos, abril de 1991. 6 páginas.
- BAČOVÁ, V. AND ZELOVÁ, A., 1993. *Etnické menšiny na Slovensku* [Las minorías étnicas en Eslovaquia]. *Sociológia*, 25(4-5), p. 417-31.
- HALMAN, L., 2001: *The European Values Study: Third Wave*. [Estudio Europeo de los Valores: tercera oleada] Tilburg: EVS, WORC, Tilburg University.
- JUROVÁ, A., 1993. *Vývoj rómskej problematiky na Slovensku po roku 1945* [El desarrollo del problema gitano en Eslovaquia después de 1945]. Bratislava: Goldpress Publishers.
- JUROVÁ, A., 1999. *Pokus o pohľad na niektoré problémy vývoja Rómov na Slovensku v 90. rokoch* [Algunos problemas del desarrollo de los gitanos en Eslovaquia en el decenio de 1990]. <http://www.saske.sk/cas/3-99/index.html> [accesible 11.1.2001].
- KAZANCIGIL, A., 1998. *Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge*. [El gobierno y la ciencia: formas de administración de la sociedad y de producción del conocimiento inspiradas en el mercado] *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 50(1), p. 69-79.
- LENCZOVÁ, M., 1998a. *Proces transformácie odhalil zraniteľnosť rómskej rodiny* [El proceso de transformación puso de manifiesto la vulnerabilidad de la familia gitana]. *Práca a sociálna politika*, n° 4, pp. 8-11.
- LENCZOVÁ, M., 1998b. *Možnosti a bariéry integrácie Rómov v spoločnosti na Slovensku* [Oportunidades y obstáculos para la integración social de los gitanos en Eslovaquia]. Bratislava: Instituto de Investigación de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia.
- LENCZOVÁ, M. Y LENCZOVÁ, T., 1997. *Výskum realizácie rodinných funkcií v rómskych rodinách* [Estudio de las funciones de la familia en las familias gitanas]. Bratislava: Instituto de Investigación de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia.

- LENCZOVÁ, M., LENCZOVÁ, T. Y REUTEROVÁ, E., 1998. *Postavenie viacdenných rodín v demografickom vývoji na Slovensku. Viacdenné rómske rodiny* [La situación de las familias numerosas en el desarrollo demográfico de Eslovaquia. Las familias numerosas gitanas.] Bratislava: Instituto de Investigación de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia.
- LENCZOVÁ, T., 1998. *Štát v službách rodiny* [El estado en ayuda de la familia]. Bratislava: Instituto de Investigación de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia.
- MANN, A.B., 1992. Vývoj rómskej rodiny na príklade troch spišských obcí [Desarrollo de una familia gitana explicado mediante el ejemplo de tres aldeas Spiš]. *Demografie*, 34(2), p. 118-129.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2000. *Koncepcia štátnej vednej a technickej politiky do roku 2005* [Marco para la política estatal de Ciencia y tecnología hasta 2005]. Decreto del Gobierno No. 724/2000, Ministerio de Educación de la República Eslovaca [http://www.education.gov.sk/svt/otsvtp/ksvtp_2000.htm, accessed 4.2.2002]
- OFICINA DE ESTADÍSTICA, 2001. *Prehľad hlavných štatistických ukazovateľov výskumno-vývojového potenciálu v roku 2000* [Revisión de los indicadores estadísticos básicos sobre el potencial de I y D en 2000]. Bratislava: Oficina de Estadística de la República de Eslovaquia. [http://www.veda-technika.sk/, accesible 4.2.2002]
- RADIČOVÁ, I., 2001. *Hic sunt Romales*. Bratislava: SPACE.
- RIGOVÁ, S., ORAVSKÁ, Z., HANZELOVÁ, S., Y REPOVÁ, I., 2001. *Adresár mimovládnych organizácií, ktoré sa venujú rómskym programom* [Guía de organizaciones no-gubernamentales que trabajan en programas sobre los gitanos]. Bratislava: InfoRoma, Open Society Foundation.
- SOBOTKA, E., 2001. Crusts from the table: policy formation towards Roma in the Czech Republic and Slovakia. [Las sobras de la mesa: desarrollo de las políticas dirigidas a los gitanos en la República Checa y en Eslovaquia] *Roma Rights*, 2-3. [http://www.errc.org/rr_nr2-3_2001/noteb4.shtml, accesible 11.11.2001]
- SULITKA, A., 1999. *Vývoj a súčasný stav praktických riešení a kompetencií vrcholných orgánov štátu po roku 1989* [Elaboración y situación actual de las medidas prácticas y competencias del aparato estatal después de 1989]. En: *Romové v České republice 1945-1998* [Los gitanos en la República Checa 1945-1998]. Praga: Socioklub, p. 219-243.
- VAŇO, B., 2001. *Demografická charakteristika rómskej populácie v SR* [Características demográficas de la población gitana en la República Eslovaca]. Bratislava: Infostat.
- VAŠEČKA, I., 2000. Profil a situácia žiadateľov o azyl a potenciálnych migrantov do kajín EU zo Slovenskej republiky. Výskum v teréne [Perfil y situación de los solicitantes de asilo y migrantes potenciales a países de la UE en la República Eslovaca. Investigación de campo]. En: *Sociálna a ekonomická situácia potenciálnych žiadateľov o azyl zo Slovenskej republiky* [Situación social y económica de los potenciales solicitantes de asilo de la República Eslovaca]. Bratislava: OIM.
- VAŠEČKA, M., AND DŽAMBAZOVIČ, R., 2000. Sociálno-ekonomická situácia Rómov na Slovensku ako potenciálnych migrantov a žiadateľov o azyl v krajinách EÚ [Situación social y económica de los gitanos en Eslovaquia como potenciales solicitantes de asilo en los países de la UE]. En: *Sociálna a ekonomická situácia potenciálnych žiadateľov o azyl zo Slovenskej republiky*. Bratislava: OIM.
- WEISS, C., 1977. *Using Social Research in Public Policy Making*. [Empleo de la investigación social en la adopción de políticas públicas] Mass: Lexington Heath.
- WEISS, C., 1999. *Factors that Improve the Use of Research in Social Policy. Case Studies*. [Factores que favorecen el empleo de la investigación en la política social] Documento de trabajo de MOST. París: UNESCO.
- WITTRICK, B., 1989. Social science and state development. Transformations of the discourse of modernity. [Las ciencias sociales y el desarrollo del estado. Cambios en el discurso de la modernidad] *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 49(4), p. 497-507.

Las repercusiones de la investigación social sobre la formulación y la reforma de la política educativa en Filipinas

Virginia A. Miralao

Nota biográfica

La Dra. Virginia A. Miralao es Directora Ejecutiva del Consejo de Ciencia Social de Filipinas. Los principales temas a los que ha consagrado su trabajo de investigación son la metodología sociológica, los estudios demográficos, la sociología rural y los asuntos relativos a la igualdad entre los sexos y la familia. Tuvo a su cargo la compilación del volumen *The Philippine Social Sciences in the Life of the Nation* (1999).
Email: pssc@skynet.net

Por lo general, se considera que la investigación científica de la sociedad y sus resultados pueden contribuir a mejorar la formulación de políticas y programas públicos, aunque la mayoría de la gente también concuerda en que el proceso de toma de decisiones es por sí mismo una actividad muy dinámica y a menudo sumamente politizada. Por eso, la tarea de analizar los factores que inciden en el uso de la investigación o en el interfaz entre la investigación y la formulación de políticas está condenada a ser un esfuerzo arduo y complejo. Pero con el fin de fomentar el uso de la investigación social como factor de la formulación de políticas o como instrumento de la toma de decisiones, es conveniente ampliar nuestra comprensión del proceso y de los factores que inciden en la ejecución de la investigación, la calidad y pertinencia de sus resultados para los grupos políticos específicos, la difusión de sus conclusiones entre la población en general y para determinados usuarios, y los contextos socio-políticos de los temas políticos examinados durante la investigación. El presente estudio de caso examina las repercusiones de la investigación sociológica sobre la formulación y la reforma de la política educativa en Filipinas. El artículo comienza con una descripción sucinta de los temas fundamentales de la educación en Filipinas, seguida del análisis de los principales estudios e investigaciones al respecto y sus consecuencias sobre la formulación de políticas y las reformas del sector educativo, con especial atención al periodo clave de 1998-2001. Al debatir el proceso de reformas, el estudio de caso también trata del contexto socio-político de la formulación de políticas educativas en Filipinas y de los dispositivos utilizados para difundir los resultados de las investigaciones y atraer sobre ellos la atención de los principales responsables de la toma de decisiones.

Los temas de la educación en Filipinas

Desde finales de la década de 1970-1980, se ha manifestado una insatisfacción cada vez mayor con el estado de la educación en Filipinas, si bien la importancia o incluso la gravedad del problema se han visto a menudo eclipsadas por otros acontecimientos más espectaculares de la vida política y económica del país. El inicio de cada curso escolar se acompaña de informes que ponen de relieve la permanente escasez de aulas, para no mencionar otras instalaciones (v. gr. bibliotecas y laboratorios) necesarias para reforzar la enseñanza. Durante el año escolar, se informa frecuentemente de la escasez de libros de texto; de problemas relativos al personal docente (pluriempleo, formación deficiente y desempeño poco satisfactorio); de diversas deficiencias, mala gestión e incluso de corrupción en los organismos educativos del país; de las quejas de los padres debido a las inexactitudes y los errores en los conocimientos que los niños reciben en la escuela; y de otros comentarios acerca de la falta de pertinencia de los planes de estudio.

Desde hace cierto tiempo se dispone de índices del deterioro del sistema educativo nacional. En 1990, la Comisión del Congreso que examinó el sistema llegó a la conclusión de que “la calidad de la educación declina permanentemente en Filipinas (...) Nuestras escuelas primarias y secundarias no alcanzan a impartir las competencias que el ciudadano medio necesita para llegar a ser una persona responsable, productiva y autónoma (...) Las universidades y las escuelas de formación técnica y profesional no producen la mano de obra necesaria para desarrollar nuestra economía (...) La enseñanza de tercer ciclo es mediocre y no da por resultado el conocimiento basado en la investigación que necesitamos para crear empleos y aumentar el valor de la producción”.

Asimismo, los exámenes nacionales destinados a verificar los avances académicos ponen de manifiesto niveles de rendimiento inaceptables entre los graduados de las escuelas primarias y secundarias. Entre 1993-1994, cuando se implantaron estos exámenes (el Examen Nacional de Resultados en la Escuela Primaria [NEAT] y el Examen Nacional de Resultados en la Escuela Secundaria [NSAT]), y 1997 han sido frecuentes los promedios inferiores al 50%, tanto para asignaturas específicas como para resultados conjuntos. Pero en vez de suspender a los estudiantes incapaces de alcanzar el aprobado tradicional del 75% de la puntuación, los funcionarios escolares se limitaron a colocar el baremo por debajo del 50%, cediendo así a la presión de la opinión pública, favorable a permitir que los alumnos siguieran estudiando.

Debe señalarse que esta exigencia populista no es nueva y trae a la mente la abolición del Examen Nacional de Acceso a la Universidad (NCEE), implantado bajo el régimen autoritario de Ferdinando Marcos a finales de los años de 1970-1980, y sustituido en 1993-1994 por el NEAT y el NSAT. Puesto que a los alumnos egresados de la enseñanza secundaria que obtenían menos del 75% de la puntuación en el NCEE se les negaba el acceso a la universidad, algunas escuelas privadas que corrían el riesgo de perder dinero al reducirse el número de matrículas por esa medida la impugnaron, alegando que era inconstitucional. Esta iniciativa, que buscaba la eliminación del NCEE, obtuvo además el respaldo popular, debido a que los filipinos estiman que la educación universitaria es el instrumento idóneo de movilidad social y de reducción de la pobreza familiar. En resumen, el sentimiento popular y los valores culturales iban a contrapelo de los métodos de examen y evaluación del sistema nacional de educación, por lo que este último resultaba ineficaz. Con el paso del tiempo, ha llegado a ser obvio que los exámenes de evaluación de la educación nacional (lo mismo el NCEE que el NEAT o el NSAT) eran incapaces de cumplir su cometido de preservar los baremos de la educación en Filipinas.

Habida cuenta del mediocre desempeño de sus estudiantes en el NEAT y el NSAT, los filipinos no deberían de haberse sorprendido de los resultados del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, llevado a cabo en 1998 en 41 países, que clasificaron a Filipinas en el penúltimo lugar en las pruebas de matemáticas y el antepenúltimo en las de ciencias. Pero la comparación con los puestos obtenidos por otros países terminó por impresionar a los educadores y funcionarios filipinos que habían respondido con demasiada laxitud a las críticas dirigidas contra el sistema nacional de educación.

Con posterioridad, una encuesta de la revista *Asiaweek* sobre el rango y la calidad de las instituciones de educación superior de la región clasificó a las cuatro universidades filipinas participantes (consideradas entre las mejores del país) en el grupo inferior de Asia. Una vez más, los resultados de la encuesta conmovieron a los funcionarios nacionales y universitarios, justo en el momento en que otros analistas y expertos trataban de justificar la baja clasificación de Filipinas como resultado de los presupuestos relativamente limitados de sus universidades.

En un estudio aun más reciente, Filipinas se clasificó en un mediocre noveno lugar, entre 14 países de la región de Asia y el Pacífico, como fuente de graduados de calidad y de fuerza laboral con formación y dotada de las aptitudes y capacidades que hoy exigen las sociedades de la información en vías de mundializarse. Los resultados del estudio indican una inversión de tendencias en cuanto

al papel de Filipinas como proveedor de enseñanza y formación para los países vecinos de la región. Debido en gran medida a que la lengua de docencia en Filipinas es el inglés, desde 1960 alumnos de Corea, Taiwán, Viet Nam, Tailandia, Indonesia e incluso de Japón han acudido a Filipinas para cursar estudios superiores. El estudio reciente indica que Filipinas está perdiendo rápidamente su ventaja comparativa en materia de enseñanza y formación profesional.

Ante las pruebas cada vez más abrumadoras que acabamos de exponer, muchos observadores comparten ahora la opinión de que la educación filipina nunca ha estado en peor situación. Durante largo tiempo, la aptitud de los filipinos para aprender inglés y otros baremos tradicionales que miden el desarrollo de la enseñanza, tales como la tasa de alfabetización y de matrícula escolar, han ocultado los problemas y las debilidades subyacentes del sistema de educación nacional. El índice de alfabetización de Filipinas era ya del 90% en 1990, mientras que en 1997 las tasas de matrícula fueron del 81,2% en la escuela primaria y secundaria. Estos índices tradicionales de medir la enseñanza adormecieron a los filipinos en la creencia de que el país no confrontaba problemas graves en materia de educación. Pero las pruebas que comenzaron a revelarse en la década de 1990-2000 pusieron de relieve una y otra vez la grave erosión de los criterios docentes en Filipinas, situación que requiere una atención inmediata.

Principales estudios y análisis sobre la educación en Filipinas

Se han formulado muchas explicaciones sobre el deterioro de la educación en Filipinas, pero el análisis sistemático de los problemas que el sector enfrenta se encuentra en tres informes y evaluaciones de ámbito nacional recientes e interrelacionados:

1. *Philippine Education for the 21st Century: The 1998 Philippines Education Sector Study* [La enseñanza filipina para el siglo XXI: El estudio de 1998 sobre el sector de la educación en Filipinas] (1998 PESS), que efectuaron conjuntamente el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y el Banco Mundial (WB) para el Gobierno de Filipinas;
2. *Philippine Agenda for Educational Reform: The PCER Report* [El programa filipino de reforma educativa: El informe de la PCER], publicado por la Comisión Presidencial sobre la Reforma Educativa en abril de 2000; y
3. *Philippine Human Development Report 2000* [Informe sobre Desarrollo Humano en Filipinas, 2000], que ese año escogió la educación como tema especial.

El PESS de 1998

Este estudio se sitúa en la línea de otro similar llevado a cabo por el Banco Mundial en 1988, que suministró buena parte de los datos usados por la Comisión sobre Educación del Congreso (EDCOM) de 1991-1992, que procuró lograr el consenso sobre las propuestas legislativas y las directrices políticas con el fin de hacer frente a los problemas del sector. De modo similar, el PESS de 1998 tuvo por cometido proporcionar datos fundamentales que orientaran a la Comisión Presidencial sobre la Reforma Educativa (PCER), un órgano especial creado a finales de 1998 por el Presidente Joseph E. Estrada para “definir un programa de reformas aceptable para el presupuesto y formular recomendaciones sobre políticas que requieran prioridad ejecutiva y temas para un programa legislativo en materia de enseñanza” (pág. 11 del informe de la PCER).

Puede verse un vínculo directo en el origen del PESS de 1998 (que está compuesto de trabajos de investigación y análisis) y la PCER (una entidad especial de decisores creada por el Gobierno para ampliar las aplicaciones del PESS de 1998 con miras a la formulación de políticas). Este dispositivo también refleja la elevada estima que los funcionarios filipinos sienten por el PESS de 1998 (así como por otros estudios e informes sectoriales del WB y el ADB). Al igual que sus homólogos de otros países que participan en proyectos y programas de préstamos de ambos bancos, los funcionarios filipinos han terminado por apoyarse en los análisis e informes de investigación de ambos bancos en lo relativo a información y orientación sobre interrogantes y temas específicos de

políticas. En una encuesta reciente sobre el uso que los decisores hacen de sus investigaciones, el WB informó que la mayoría de los responsables políticos de las economías en desarrollo o en transición “consideran que el trabajo analítico del Banco es útil, pertinente, objetivo y sólido”. (*WB Bulletin*, enero-marzo de 2000).

Además, se sabe que lo mismo el WB que el ADB emplean a equipos de expertos y académicos, tanto internacionales como locales, para llevar a cabo sus estudios y preparar los informes. Sus informes sectoriales suelen presentar un examen amplio y pormenorizado del sector (con la adición de conclusiones de trabajos precedentes y resultados de otras investigaciones pertinentes), con sinopsis y resúmenes útiles, y las posibles consecuencias de sus resultados y conclusiones para la formulación de políticas. Dicho en pocas palabras, el interés que los informes de ambos bancos tienen para los decisores consiste tanto en su calidad como en su carácter de orientadores de políticas.

El Cuadro I resume las principales conclusiones y recomendaciones del PESS de 1998, bajo cuatro encabezamientos: financiación y uso de los recursos en el sector de la educación en Filipinas; cuestiones relativas a la equidad y la calidad en la educación básica; aptitudes y competitividad en la enseñanza de tercer ciclo y la educación técnica y profesional; y temas relativos a la gestión del sector. Basándose en su análisis de las debilidades, limitaciones e ineficiencias del sistema nacional de educación, el principal eje de acción política del PESS de 1998 consiste en emplear más eficazmente los recursos del sector, concentrando la aplicación de los fondos públicos sobre las cuestiones de equidad y calidad en la enseñanza básica, al tiempo que se estimula al sector privado a satisfacer el crecimiento de la demanda de matrículas en la educación de tercer ciclo y la formación técnica y profesional. En consonancia con este enfoque, las recomendaciones más importantes del estudio comprenden:

- una moratoria de la ampliación de las escuelas secundarias públicas y de las instituciones estatales de tercer ciclo;
- una selección cuidadosa de los beneficiarios de las becas gubernamentales que se otorgan a los pobres con merecimientos y de otros programas subsidiados, con el fin de mejorar el acceso a la enseñanza en zonas remotas y de difícil acceso;
- medidas para mejorar la eficacia y el desempeño de los docentes (mediante la formación, el aligeramiento de sus cometidos, los incentivos económicos, etc.);
- medidas para mejorar el aprendizaje (prestando atención a los problemas que afectan a los planes nacionales de estudio, los manuales escolares y los materiales didácticos, la lengua en que se imparte la enseñanza, etc.) y
- propuestas para mejorar la gestión del sector mediante el aumento de la complementariedad y la coordinación de las funciones que desempeñan los departamentos encargados de la enseñanza básica, la de tercer ciclo, y la formación técnica y profesional; y mediante la descentralización de la autoridad, la gestión y la responsabilidad de la educación en beneficio de los gobiernos y las comunidades locales.

Cuadro I: conclusiones y recomendaciones del PESS de 1998

Financiación y uso de los recursos en el sector de la educación

- Financiar adecuadamente la educación básica y mejorar su funcionamiento (mejorar el desempeño de los maestros y la calidad de las escuelas existentes en vez de ampliar la matrícula).
- Ralentizar y revertir la tendencia al crecimiento de instituciones públicas de tercer ciclo de escasa calidad (limitar el número de SUC y estimular el cobro para cubrir los costos de estas instituciones).
- Tanto en el nivel secundario como en el de tercer ciclo, deben elaborarse mejores programas y escogerse con más rigor a los receptores de subsidios escolares.
- Descentralizar el sistema escolar: aumentar la participación y los proyectos mixtos con los gobiernos locales y las comunidades, con miras a la rendición de cuentas, y la generación y movilización de los recursos.

Equidad y calidad en la educación básica

- Mejorar el acceso de los pobres y de quienes viven en zonas remotas: apoyar a las escuelas centrales situadas en puntos estratégicos, estimular a los gobiernos locales y a las ONG para que ejecuten programas educativos en pequeña escala, otorgar subsidios para el transporte escolar y los internados en las zonas remotas.
- Mejorar la eficacia docente: eximir a los maestros de las tareas no pedagógicas, aplicar incentivos mediante el sistema de salarios para recompensar el buen trabajo, fomentar la supervisión por parte de la junta escolar de la localidad.
- Mejorar el aprendizaje gracias a las medidas siguientes:
 - ◆ racionalizar los planes de estudio en la escuela primaria (reducir el número de asignaturas)
 - ◆ revisar la enseñanza de las matemáticas y las ciencias, con el fin de hacer hincapié en las aplicaciones prácticas
 - ◆ suministrar manuales escolares con miras a alcanzar la proporción adecuada de libros por alumno
 - ◆ reformar la normativa vigente sobre bilingüismo (avanzar hacia el uso de las principales lenguas vernáculas en el primer grado y facilitar la transición hacia el filipino y el inglés)
 - ◆ elaborar e implantar un sistema más profesional de exámenes y evaluaciones docentes
 - ◆ considerar la creación de un curso de preuniversitario, en vista de la duración inadecuada del ciclo de enseñanza básica.
- Reducir los costos por unidad y aumentar la eficiencia interna mediante la racionalización de las asignaciones de personal docente, la ubicación de las escuelas y la cooperación con los gobiernos y comunidades locales.

Aptitudes para lograr la competitividad en la educación de tercer ciclo y la formación técnica y profesional.

- Racionalizar las instituciones de educación superior, remozar las estructuras administrativas y hacer hincapié en la importancia de cobrar para cubrir los costos.
- Orientar los subsidios públicos en la educación superior, con el fin de beneficiar a los grupos de bajos ingresos.
- Tratar los problemas cualitativos, mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación, insistir en la necesidad de basar las promociones en un desempeño docente verificable.
- Desplazar el eje de la educación superior hacia la ciencia y la tecnología, mejorar y ampliar el rendimiento de los programas universitarios de ciencia y tecnología, y examinar la posibilidad de crear programas selectivos de becas para ciencia y tecnología.
- Mejorar y ampliar la oferta privada de educación técnica y formación profesional, aumentando el acceso de las escuelas privadas a los créditos y los recursos.
- Modificar el eje de acción y el cometido de la TESDA hacia la formulación de políticas y la certificación de calidad, en vez de dedicarla a los programas de formación técnica y profesional.
- Mejorar la equidad en el acceso y los resultados del TVET para permitir que los mejores estudiantes de esta rama puedan ingresar en la universidad mediante baremos homologables.
- Elaborar y aplicar un sistema de educación no formal con el fin de dotar a las comunidades de aptitudes básicas, con la colaboración de los grupos cívicos.

Gestión del sector

- Descentralizar y reforzar el poder de las juntas escolares sobre la asignación, las funciones y la rendición de cuentas de los docentes.
- Centrar el apoyo a la educación superior en un reducido número de centros bien administrados, retirar el apoyo a los centros de tercer ciclo que adolecen de escasa calidad y mala gestión.
- Instar a las instituciones privadas de educación superior a que se sometan a procedimientos de convalidación y acreditación ante un equipo de expertos.

El informe de la PCER

Usando el PESS de 1998 como su principal fuente de datos y revisando además algunos estudios e informes previos pertinentes, la Comisión Presidencial sobre la Reforma de la Educación (PCER) establecida por el Presidente Estrada en 1998 fue dividida en seis comités de trabajo, a cargo de

distintos ámbitos de preocupación, con el fin de refinar y escoger las propuestas y recomendaciones estratégicas sobre políticas que conformarían su Programa de Reformas. Después de un año de investigaciones, la Comisión redujo las recomendaciones a nueve aspectos principales, a saber:

- Crear un Consejo Nacional de Coordinación de la Educación (NCCE), para mejorar la coordinación entre el DECS, el CHED y la TESDA en lo relativo a los temas transsubsectoriales, y en la adopción de un enfoque común hacia la planificación total de la educación y la asignación de recursos.
- Racionalizar, en el marco de una moratoria, la creación y transformación de instituciones estatales de tercer ciclo.
- Reorientar la base de financiación de la educación superior pública, con el fin de que refleje la satisfacción de la demanda de estudiantes, la equidad en el acceso y las cuestiones relativas al programa, así como mayor responsabilidad y eficiencia.
- Crear un sistema de preuniversitario de un año para añadirlo al ciclo de educación básica de Filipinas, que dura diez años (el más corto de Asia) y reforzar así la preparación de los graduados de la enseñanza secundaria para el tercer ciclo de estudios.
- Desarrollar las facultades en el tercer ciclo con miras a aumentar el número de profesores dotados de diplomas de Maestría (del 30% al 70%) mediante la creación de una red de centros estratégicos de formación docente (o Centros de Excelencia) en todo el país.
- Fortalecer las competencias docentes en el nivel básico, para actualizar y ampliar las aptitudes y los conocimientos de los maestros, mediante programas de formación docente en el servicio.
- Ampliar las opciones en cuanto a los vectores de instrucción en el primer grado, mediante el uso de la *lingua franca* regional o vernácula para facilitar la transición en el aprendizaje del inglés y el filipino.
- Crear un sistema de exámenes y evaluaciones de la educación nacional (NEETS) para evaluar la calidad de la enseñanza y los logros docentes en todos los niveles (básico, superior y formación técnica y profesional).
- Elaboración de criterios comunes de acreditación en cada disciplina, con el fin de proporcionar dispositivos para la mejora permanente de las instituciones de enseñanza superior y para comparar su desempeño.

Como es lógico, las principales recomendaciones de la PCER se asemejaron mucho a las medidas y propuestas políticas del PESS de 1998. Sus tres primeras recomendaciones tenían por objeto racionalizar la financiación y el uso de los recursos en el sector, y mejorar la gestión y la eficiencia de los departamentos de educación (v. gr. el Departamento de Educación, Cultura y Deportes [DECS]; la Comisión de Educación Superior [CHED], la Autoridad de Educación Técnica y Fomentos de Aptitudes [TESDA]) y de las instituciones de tercer ciclo administradas por el Estado; mientras que las seis recomendaciones restantes se orientaban a aumentar la calidad de la enseñanza mediante mejoras de la formación docente y las facultades, de la lengua de instrucción, de la duración de la enseñanza básica, y la realización de pruebas de evaluación de la educación nacional en diversos niveles (básicos, superior y de formación técnico-profesional), y la elaboración de criterios de acreditación para los distintos programas académicos y de formación profesional.

En este punto cabe señalar que el presidente de la PCER, un pedagogo de renombre internacional que había sido viceministro de educación de Filipinas, había participado, con otros expertos del mismo nivel, en la evaluación del PESS de 1998, mientras que el Director Ejecutivo de la PCER, un académico especializado en educación y lingüística en Filipinas, fue uno de los autores-consultores de ese documento. La participación de ambos en las tareas de análisis y revisión de los dos documentos contribuyó sin duda a la continuidad del esfuerzo reformador de una investigación orientada a la formulación de políticas, en el que la PCER cumplió la función de convertir aún más las conclusiones y recomendaciones del PESS de 1998 en medidas específicas de reforma para uso del gobierno.

Además, debe señalarse que la PCER contaba entre sus miembros a 16 comisionados que dirigían las principales instancias docentes del país (DECS, CHED y TESDA), y los presidentes o representantes de alto nivel de las finanzas, la planificación, el gobierno local y los departamentos de ciencia y tecnología; representantes de las universidades estatales y de las escuelas, institutos y universidades privadas, personal docente y directores, y otros particulares y ONG. Los presidentes de los Comités de Educación del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de Filipinas eran también miembros de oficio de la PCER, y varios pedagogos de renombre, científicos sociales y académicos trabajaron de consultores para la Comisión. En pocas palabras, la presencia en las filas de la PCER de representantes de diversos organismos y sectores contribuyó a asegurar la participación de organizaciones y grupos interesados en los debates sobre las conclusiones del PESS de 1998 y a que algunas de éstas se tradujeran en propuestas políticas específicas orientadas a la reforma. Asimismo contribuyeron a difundir información sobre el PESS de 1998 y generaron consenso en torno a las medidas reformistas, especialmente en el gabinete del gobierno de Estrada y, en menor medida, con otros grupos e interesados, tales como las dos cámaras del Congreso, los gobiernos locales, las escuelas privadas y los docentes de las escuelas locales.

El PHDR 2000

La planificación con vistas al Informe sobre Desarrollo Humano en Filipinas 2000 comenzó a principios de 1998, antes de las elecciones que en mayo de ese año le dieron la victoria al Presidente Estrada. El PHDR es obra de la Red de Desarrollo Humano de Filipinas (conocida en el país por sus siglas en inglés, HDN), una red no formal de personas procedentes del medio académico, el gobierno, los grupos del sector privado, los medios de comunicación y las ONG, que trata de institucionalizar la producción y el análisis de los indicadores de desarrollo humano (incluido el Índice de Desarrollo Humano o HDI que el PNUD utiliza en sus informes mundiales sobre desarrollo humano) en el sistema estadístico de Filipinas, y fomentar el uso de esos baremos entre diversos grupos dentro y fuera del gobierno. El PHDR 2000 es el tercer informe nacional del HDN; los dos primeros estuvieron consagrados a un análisis detallado de las medidas destinadas a reducir la pobreza en el país y a la preocupación por la igualdad entre los sexos. Asimismo, el PHDR 2000 procuró examinar más detalladamente el sistema nacional de educación, yendo más allá de lo que suelen revelar los índices tradicionales (alfabetización y tasas de matrícula) que entran en los cálculos del HDI.

El volumen del PHDR especialmente dedicado a la educación examina principalmente el déficit de calidad en la enseñanza en Filipinas, y sostiene que los funcionarios del gobierno tienden a preocuparse únicamente de los presupuestos y de hacer frente al crecimiento anual de la matrícula, sin prestar demasiada atención a cómo usar los recursos del sector para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los diversos niveles académicos. Los análisis y las conclusiones específicos del informe sobre los diferentes aspectos del sistema nacional de educación (v. gr. el uso del presupuesto y la eficiencia, la efectividad de los docentes y los planes de estudio, el vector de instrucción, los textos escolares, las tecnologías didácticas, etc.) reflejan por lo general las mismas preocupaciones que el PESS de 1998 y el informe de la PCER. De hecho, el PHDR 2000 utiliza uno de los documentos técnicos que se prepararon para el PESS de 1998.

Sin embargo, puesto que el PHDR 2000 fue obra de un grupo independiente de pedagogos, científicos sociales e investigadores al margen del gobierno, este documento constituye una crítica aguda de las deficiencias y la incapacidad del principal departamento de educación del país (DECS) para aplicar los cambios que tan urgentemente se necesitan y situarse a la altura de las tareas cotidianas de actualizar y mejorar las condiciones de la educación en Filipinas. El informe sostiene que las debilidades del DECS tienen su origen en el hecho de que este departamento ha conservado, en gran medida, el modelo de oficina de educación establecido en la época del dominio colonial estadounidense y que sigue considerándose la autoridad central y principal (cuando no la única) en materia de educación y en la producción de conocimientos que han de enseñarse en las escuelas.

De modo que el DECS sigue funcionando como una organización jerárquica y algo inflexible, incapaz de responder con agilidad en asuntos tales como la adaptación al lugar o la indigenización de los planes de estudio, o la descentralización de la planificación educativa y los suministros a las comunidades y los gobiernos locales. Además, en tanto que burocracia excesivamente centralizada, el DECS muestra una notoria propensión a aceptar sobornos y se ha visto involucrado de modo prominente en casos de estafa y de corrupción relativos a la adquisición de manuales escolares y otros materiales e instalaciones para el sistema de escuelas públicas del país.

El PHDR 2000 critica también las políticas educativas precedentes, que considera como causas o agravantes de los problemas actuales. Entre otros aspectos, el documento señala la adopción de la Carta Magna para los Maestros, que dificulta la asignación de personal docente en los distritos o a los lugares donde más se les necesita; y el otorgamiento de considerables aumentos de salario a los docentes en 1987 y 1994, lo que explica el extremo desequilibrio del presupuesto del DECS, que se destina mayoritariamente a los sueldos y tan sólo deja un 10% para gastar en otros renglones (libros de texto, laboratorios y otras instalaciones) igualmente necesarios para garantizar los criterios y la calidad de la enseñanza. También se señala la cláusula de la Constitución de 1987 por la que se otorga educación básica gratuita (hasta el bachillerato) a todos los filipinos y la nacionalización de todas las escuelas secundarias de los *barangay* (distritos) en 1998, medida que, si bien resultó políticamente popular, no pudo ser llevada a la práctica por el gobierno, ni siquiera después de haber otorgado a la educación la máxima prioridad en el presupuesto nacional.

La postura más bien crítica que asumió el PHDR 2000 contrarió al gobierno y a los burócratas de la educación, y podría haber abierto una brecha entre los investigadores académicos y los funcionarios del departamento de educación, con lo que habría limitado las posibilidades de que las conclusiones y recomendaciones del estudio fueran adoptadas y puestas en práctica. Pero, por suerte, uno de los autores que contribuyeron al PHDR 2000, el Hermano Andrew Gonzalez, FSC, eminente sociólogo y pedagogo filipino (y ex presidente de una de las principales universidades del país) fue escogido y nombrado rápidamente ministro de Educación por el Presidente Estrada. Antes de ser designado para el cargo en 1998, el Hermano Gonzalez se había comprometido a contribuir al PHDR 2000, pero redactó su artículo después de haber asumido el puesto. El texto refleja sus puntos de vista sobre los problemas y las necesidades del sector, que en lo fundamental coinciden con lo expuesto en el PESS de 1998 y el informe de la PCER, y que también se expresan aunque en un lenguaje más enérgico en las conclusiones y recomendaciones del PHDR 2000 (ver el Cuadro 2). El ministro Gonzalez se hallaba pues en una posición privilegiada para comprender y apreciar cabalmente los tres estudios precedentes sobre el sector de la educación y para asumir la responsabilidad de aplicar las reformas propuestas.

Al igual que el PESS de 1998 y el informe de la PCER (y los dos informes previos del PHDR), el PHDR 2000 se presentó ante la Oficina de la Presidencia y el Gabinete en una ceremonia oficial de lanzamiento e información, con el fin de garantizar que los funcionarios de máximo nivel se familiarizaban con el informe y con sus conclusiones y recomendaciones. Notas informativas y artículos de prensa acompañaron también la publicación de estos informes sectoriales sobre la educación nacional y asimismo se organizaron comparecencias públicas y conferencias para difundir sus resultados. Por último, las partes y los lectores interesados pueden acceder a los tres informes (el PESS de 1998, el informe de la PCER y el PHDR 2000) a través de las instituciones que los patrocinaron.

Cuadro 2: Cambios de políticas y de orientaciones propuestos en el PHDR 2000

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Debe darse prioridad al logro de la eficiencia presupuestaria interna en la educación básica.◆ Las autoridades deben examinar los medios de aumentar la fracción del presupuesto que se destina a las instalaciones escolares, tales como los laboratorios de ciencia y de computadoras, y el suministro de libros y material didáctico a los alumnos. |
|---|

- ◆ Deben considerar también una mayor utilización de la tecnología de la información (TI) en la educación básica y la formación docente, lo que puede ser una respuesta más eficaz al aumento anual de la matrícula que el simple incremento de maestros y aulas.
- Quebrar el aislamiento y la jerarquía del sistema centralizado de educación y hacerlo más responsable ante los padres, las comunidades y los gobiernos locales, más sensible a las necesidades locales y darle mayor participación en la comunidad. Esta medida esencial en pos de la descentralización es necesaria para fomentar otras reformas, tales como:
 - ◆ Generar contribuciones locales para los presupuestos de educación
 - ◆ Agilizar la participación local y la aplicación del Código de Gobierno Local (según el cual las Unidades de Gobierno Local han de asumir mayor responsabilidad en la construcción de escuelas y las funciones educativas).
 - ◆ Modificar la composición de las Juntas Escolares Locales, para que pasen de estar formadas por políticos elegidos, burócratas *ex officio* e intereses creados, a incorporar a miembros de los consejos provinciales, las asociaciones de padres y alumnos, las organizaciones sociales y cívicas y las asociaciones profesionales y de ex alumnos.
 - ◆ Estimular la participación de la comunidad en el fomento de la calidad y la pertinencia de la educación para la vida cotidiana de los estudiantes y de sus localidades.
 - ◆ Liberalizar la adquisición de libros de texto por parte de los padres y las juntas escolares locales, para que los escojan en una lista de títulos aprobados por el DECS.
 - ◆ Elaborar opciones para usar cualesquiera de los idiomas principales del país (que no sean el filipino) o el inglés, (o ambos) como vectores de instrucción para el conjunto de la educación primaria, dejando la elección de la lengua a la decisión conjunta de los gobiernos locales y las comunidades que estos representan.

Aplicar las recomendaciones de los estudios para cambiar y reformar la política

Mientras que el carácter de “análisis y revisión del sector” del PESS de 1998, el informe de la PCER y el PHDR 2000 les permitieron a los funcionarios nacionales y los administradores docentes alcanzar una vista panorámica de los asuntos políticos concernientes al sector, las recomendaciones de dichos documentos exigían también decisiones políticas que afectaban a diversas ramas y departamentos del gobierno y a varios niveles de responsabilidad.

Debido a la enormidad y complejidad de los problemas que afronta la educación en Filipinas, las recomendaciones de los estudios sectoriales exigían decisiones políticas y acciones en muchos frentes y en diversos niveles de la burocracia gubernamental. Por ejemplo, algunas de las recomendaciones del estudio exigían que los organismos nacionales de educación (el DECS, la CHED y la TESDA) actuaran de consuno para coordinar y sincronizar los esfuerzos orientados a la reforma; al tiempo que las recomendaciones relativas a la financiación, y el uso y la asignación de presupuestos y recursos exigían además que estas tres instancias cooperasen con los departamentos de presupuesto y planificación, e incluso con el departamento de ciencia y tecnología. Algunas de las otras reformas propuestas en los informes sectoriales exigían que se enmendaran determinadas leyes, lo que requería el trabajo y la cooperación ulterior con miembros del parlamento nacional. Otras reformas propuestas, tales como las relativas a la descentralización de diversos aspectos y operaciones del sistema educativo, entrañaban más negociaciones y acuerdos entre instancias de los gobiernos central, provincial y municipal, así como con escuelas, docentes, padres y otros representantes de las comunidades locales.

Dada la multiplicidad de entidades y de responsables que participan en la ejecución de las reformas propuestas en la educación filipina, no resulta fácil discernir de qué forma se han usado las conclusiones de los informes sectoriales en la formulación de políticas. (Es posible imaginar que sería más fácil determinar en qué forma se han aplicado las conclusiones de la investigación o los estudios que se limitan a temas o problemas específicos -por ejemplo, las repercusiones sobre el aprendizaje de los distintos tipos de material didáctico-, que las conclusiones derivadas de investigaciones que abarcan a todo el sector). No obstante, es posible acometer la tarea examinando cómo determinados departamentos u oficinas del gobierno han respondido a las recomendaciones

de los informes sectoriales. Esto es lo que el presente trabajo intentará hacer a continuación, al examinar las respuestas en materia de políticas formuladas en el DECS, y posteriormente, examinando también algunas de las dificultades que entrañó la conversión de las reformas propuestas en políticas viables.

Las respuestas del DECS

El hecho de que Gonzalez fuera profesor y ex presidente de una universidad, hizo que los miembros de la comunidad académica recibieran con agrado su ascenso a Ministro de Educación. Muchos de ellos habían respaldado su candidatura a la Comisión de Nombramientos y consideraron que su designación entrañaba la posibilidad de aplicar algunas de las reformas que el departamento necesitaba desde mucho antes. Pero, habida cuenta de que otros miembros de la comunidad académica habían desempeñado ya cargos ministeriales en etapas precedentes, había también cierto escepticismo acerca del volumen de cambios y reformas de las políticas que eran capaces de lograr realmente los profesores convertidos en ministros o los funcionarios gubernamentales.

El traslado de la esfera académica y privada a una vida pública de alto nivel entraña un cambio, de los cómodos límites y la compañía de colegas que por lo general comparten la misma mentalidad, a los avatares de la función pública, en la que es preciso relacionarse con múltiples actores y audiencias – el Presidente y otros miembros del Gabinete, los legisladores, el personal encargado del presupuesto, los funcionarios de los gobiernos locales y las distintas unidades, divisiones y cuerpos del departamento para el que uno ha sido nombrado. (Para un Ministro de Educación, la lista incluye además maestros, padres y alumnos). Es también hartamente sabido que el tiempo de los funcionarios del Gabinete se consume en reuniones, crisis y problemas urgentes, o simplemente en asegurarse de que sus departamentos están en funcionamiento. Aunque la mayoría de la gente está al tanto de este ambiente y conoce la imagen caricaturesca de la función pública, a menudo no ocurre lo mismo con los profesores e investigadores universitarios, que no lo tienen en cuenta en el momento de realizar sus estudios y recomendaciones sobre cambios y reformas políticas.

Por lo tanto, habida cuenta de que el cargo de Ministro de Educación le deja a uno muy poco tiempo para analizar las políticas y meditar sobre ellas, parece que la experiencia académica del Ministro Gonzalez y su comprensión de los estudios sectoriales sobre la educación, con los que estaba familiarizado le permitieron trazar la orientación de las reformas propuestas en el periodo que ejerció el cargo. (El ministro Gonzalez y sus colegas del gabinete dimitieron de sus puestos tras la destitución del Presidente Estrada, en enero de 2001). Los periódicos publicaron artículos que relacionan los cambios y las reformas en materia de políticas emprendidas por el ministro Gonzalez y mantenidas luego por su sucesor.

Al asumir el cargo y en consonancia con las orientaciones políticas contenidas en los análisis del sector de la educación, el ministro Gonzalez dejó patente su intención de mejorar el funcionamiento y la eficacia del DECS y de trabajar para aumentar la calidad de la educación básica. Una de sus primeras medidas consistió en hacer que los docentes se centraran en su cometido didáctico y mejorasen sus aptitudes y conocimientos pedagógicos. (Todos los maestros de las escuelas públicas primarias y secundarias están sometidos a la autoridad central del DECS). El motivo de esta decisión fue el hecho de que, a lo largo de los años, se les había asignado a los maestros tareas escolares relacionadas con la administración, los archivos, la gestión económica o el mantenimiento escolar, con lo que algunos soportaban una sobrecarga laboral (al tener que cumplir cometidos docentes y además otras tareas) y otros se encontraban totalmente ocupados en realizar labores no docentes. Asimismo, el magro salario que los educadores percibían a mediados del decenio de 1980-1990 indujo a muchos a montar un pequeño negocio privado, actividad que fue tolerada debido a la pena que la población sintió hacia ellos, al difundirse las informaciones sobre su difícil situación.

Los informes sobre el sector de la educación indican que las condiciones de los docentes de la enseñanza pública han cambiado y que los aumentos de salarios que les otorgaron en 1988 y 1992 han situado sus sueldos por encima de los que devengan los maestros del sector privado. Además, estos aumentos de sueldo se aplicaron sin vincularlos al desempeño docente, lo que trajo por consecuencia que el erario público subsidiara cierto grado de ineficiencia laboral. De este modo, la medida de devolver los maestros a sus tareas docentes tropezó con cierta resistencia por parte de quienes percibían honorarios adicionales por funciones no docentes o ingresos suplementarios procedentes de sus negocios. Pero la medida dejó en claro que, para mejorar nuestras escuelas, los maestros han de ser efectivos y para que lo sean deben centrarse en su cometido pedagógico y tomarlo en serio. En concomitancia con esta medida, se aplicaron programas iniciados también por el ministro Gonzalez con el fin de mejorar las aptitudes y la competencia de los maestros mediante nuevos planes de formación docente, uno de los cuales (como sugerían los estudios sobre el sector de la educación) versa sobre la tecnología de la información y la comunicación, para capacitar al DECS y a los maestros, a fin de que puedan satisfacer mejor el aumento de la demanda de matrículas y de información en el aula.

El ministro Gonzalez también manifestó su intención de mejorar no sólo la proporción de manuales escolares por alumno, sino también la calidad de los textos y las políticas y los procedimientos del DECS en materia de aprobación y adquisición de libros, que generalmente se consideraban pasibles de corrupción. Algunos meses después de asumir su cargo, se produjo un fallido intento de sobornar a funcionarios encargados del presupuesto, con relación a un sustancioso contrato de publicación y distribución de libros de texto para las escuelas públicas. El ministro Gonzalez declaró públicamente con toda franqueza que la persona que había intentado el soborno lo había visitado en su despacho y se había identificado como parienta del presidente. Su sinceridad le ganó el respeto de la opinión pública (aunque avergonzó al presidente) y contribuyó a mejorar la imagen del DECS como departamento capaz de mejorar la eficiencia y la responsabilidad. De este modo el ministro realzó su crédito y su capacidad para impulsar el movimiento de reformas en el DECS.

Tratar las cuestiones relativas a la calidad mediante la modificación de los planes de estudio

En consonancia con las conclusiones y recomendaciones de los estudios sobre el sector de la educación, resulta evidente que el ministro centró su atención en el déficit de calidad en la educación básica (al tiempo que se realizaban esfuerzos para hacer frente al aumento de las matrículas). Para hacerlo, decidió iniciar el proceso de revisión de los planes de estudio vigentes, un aspecto que no exigía ni nuevas ni cuantiosas asignaciones presupuestarias, sino muchas tareas tediosas (v. gr. reuniones, revisiones, diálogos, talleres, etc.) entre las unidades encargadas de elaborar los planes de estudio y otras oficinas, divisiones y docentes; y entre éstos y los responsables de recursos y asesores externos.

El DECS, sus docentes y su personal administrativo tienen fama de oponerse a los cambios a causa de la inercia burocrática y en parte porque se consideran los expertos en el tema. Para sentar las bases del cambio y preparar al DECS para este empeño, el ministro, en sus discursos y otras alocuciones ante los maestros y los congresos de educación, explicó las deficiencias de los planes de estudio, expuestas en varias evaluaciones (por ejemplo, su falta de coherencia, sus enfoques y marcos de referencia anticuados, el exceso de materia, la inadecuada pedagogía, etc.) y los motivos y la necesidad de revisarlos cuanto antes (los planes de estudio de la enseñanza nacional básica no se habían revisado de modo sistemático desde mediados del decenio de 1980-1990).

Al parecer, el ministro dio continuidad a estas medidas haciendo que el personal y las unidades de DECS se familiarizaran aún más con las evaluaciones y críticas externas sobre los planes de estudio, lo que incluyó un examen crítico de los libros de texto aprobados por el DECS, que llevaron a cabo conjuntamente el Comité de Ciencias Sociales y Humanas de la Comisión Nacional Filipina para la UNESCO (UNACOM) y el Consejo de Ciencias Sociales de Filipinas (PSSC). El

informe UNACOM-PSSC fue entregado al ministro Gonzalez durante una reunión en la que participaron otros funcionarios del DECS. En la reunión, el equipo que llevó a cabo el proyecto entregó al DECS varias copias del informe, pero algunas semanas más tarde la secretaria del ministro de educación llamó al equipo con el fin de solicitar copias adicionales del informe, para uso del departamento. Esto pone de relieve no sólo la estima del ministro por la investigación y el trabajo analítico, sino también su persistencia en llevarlos a la conciencia de los funcionarios de la educación y de poner a éstos en contacto con ideas y perspectivas externas.

El proceso de reformas comenzado por el ministro Gonzalez conservó el apoyo del gobierno siguiente, encabezado por la Presidenta Gloria M. Arroyo; el nuevo ministro de Educación y la oficina del viceministro de Programas y Proyectos supervisaron la reforma de los planes de estudio que ya estaba en marcha. En 2001 se alcanzaron acuerdos para racionalizar los planes de estudio. En consonancia con las reformas propuestas en trabajos precedentes, este cambio en los planes de estudio entrañó una reducción de las asignaturas en primaria y secundaria, de 8 a 5, a partir de 2002, y la autorización para que las escuelas impartan clases en los cursos inferiores (de primero a tercer grado) en lengua vernácula, y no en la lengua nacional (filipino) con venía siendo preceptivo.

El DECS convocó a una serie de Cumbres sobre la Reforma de los Planes de Estudio (consistentes en talleres de dos días de duración) para elaborar la estructura de los planes reducidos (v. gr., los nuevos objetivos y competencias docentes para las asignaturas principales, la incorporación de diversos conceptos y ámbitos de aprendizaje en el núcleo central, el tiempo que se dedica a cada materia, etc.). El DECS también invitó a las reuniones a personas que no trabajan directamente en el departamento, como docentes de escuelas privadas, expertos en disciplina o asignaturas y materias específicas, especialistas en formación, consultores, asesores e investigadores sociales (incluido el equipo del proyecto UNACOM-PSSC).

Estas reuniones cumbres comenzaron a romper el aislamiento del DECS, aunque las actas de los encuentros también pusieron de manifiesto las dificultades permanentes para vincular las ideas, las perspectivas y los sentimientos del personal y los docentes del DECS, por un lado, con los de la comunidad de investigadores y expertos del exterior, del otro. En las mesas redondas celebradas a principios de 1998 para debatir el proyecto de informe del UNACOM-PSSC (aun antes de empezar a considerar los cambios en los planes de estudio), algunos de los docentes y representantes del DECS reaccionaron enérgicamente al informe, mientras que otros abandonaron la sala donde tenía lugar el debate. También en las actas de la cumbre algunos docentes, en particular aquellos cuyas materias se verían concentradas en los planes de estudio reducidos, siguieron defendiendo estridentemente la preservación de sus ámbitos temáticos, aun cuando en principio había consenso en cuanto a la necesidad de reducir los programas. Esto parece indicar que las propuestas de reforma derivadas de los análisis y las investigaciones tienen más posibilidades de ser comprendidas y aceptadas rápidamente entre los funcionarios de alto nivel de la burocracia. (Por ejemplo, en el último taller de la cumbre, el presidente de la mesa -un funcionario de carrera del DECS- insistió en la necesidad de fundamentar la reforma de los planes de estudio en las conclusiones de la investigación). Pero este objetivo es más difícil de alcanzar entre los funcionarios en conjunto, que consideran las reformas como un terreno de contestación y negociación. En estos casos, tal vez deba destacarse el importante papel que desempeñan los intermediarios y moderadores experimentados (como los que empleó el DECS para las cumbres sobre la reforma de los planes de estudio): al parecer, sirvieron de eficaces portadores de las razones fundamentales de la investigación y el análisis que se incorporaron a la formulación de las propuestas de reforma. Por el contrario, los investigadores sociales quizá no sean los mejores comunicadores de sus propias conclusiones y recomendaciones, ya que su actitud y lenguaje son todavía demasiado técnicos para los legos en la materia. Además, muchos de ellos no están al tanto de las circunstancias que enmarcan la labor de los funcionarios y empleados de las burocracias.

Aunque el proceso de reformas aún está incompleto, su orientación muestra la huella de las investigaciones precedentes. Esto fue posible gracias al nombramiento del ministro Gonzalez, que aportó a su cargo de decisor político su experiencia académica y de gestión universitaria. En comparación con los políticos profesionales, cuyas decisiones suelen estar más influidas por el pragmatismo y las consideraciones políticas, es evidente que las decisiones del ministro Gonzalez estuvieron guiadas por su confianza en el “acierto” de las conclusiones y recomendaciones de los estudios sobre la educación, que trató de poner en vigor mientras desempeñó el cargo –hasta el punto de incurrir en lo que algunos observadores calificaron de ingenuidad política.

Antes de terminar con el tema de la reforma de los planes de estudio en el DECS, deben señalarse otros esfuerzos y declaraciones políticas del ministro Raul Roco (un ex senador y jurista de prestigio que sucedió al ministro Gonzalez) y de su viceministro de Programas y Proyectos, que en general estuvieron a favor de las reformas propuestas para el sector de la educación. El primero de esos esfuerzos estuvo relacionado con una cruzada permanente para minimizar las oportunidades de corrupción en el DECS. Al asumir el cargo, la primera decisión importante del ministro Roco consistió en poner fin a la participación del DECS en el cobro de diversos préstamos personales contraídos por algunos maestros con la garantía de sus salarios y por los cuales determinados miembros del personal del DECS de diverso nivel y en distintas regiones percibían honorarios y comisiones. Como era de esperar, la medida encontró resistencia en el DECS: un buen número de docentes y otros miembros del personal realizaron huelgas relámpago para protestar contra la decisión del ministro. A causa de su número (más de 400.000 en todo el país) los maestros de las escuelas públicas primarias y secundarias emergieron como una importante fuerza política en el decenio de 1980-1990, cuando sus magros salarios y arduas condiciones de trabajo llegaron a ser un tema de consenso para los activistas políticos. Por este motivo, constituían un grupo de electores cortejado por funcionarios y políticos en busca de respaldo público. Pero el ministro Roco se mantuvo en sus trece y salió victorioso en el asunto de las deducciones del sueldo de los maestros por concepto de préstamos, con el argumento de que el bienestar de los docentes es una cuestión que debe tratarse adecuadamente y no a expensas de la eficacia y la transparencia del DECS.

Medidas similares para fomentar la transparencia y la responsabilidad fueron aplicadas por el DECS gracias a su viceministro de Programas y Proyectos (que era también un académico destacado, escritor y estrecho colaborador tanto de Gonzalez como de Roco), en materia de aprobación y suministro de libros de texto a las escuelas públicas. Los métodos anteriores ofrecían múltiples oportunidades de confabulación a los escritores de manuales, revisores, editores y miembros estratégicos de las oficinas nacionales y regionales del DECS. El viceministro Isagani Cruz rompió con las prácticas precedentes al abrir nuevamente el proceso de redacción, revisión y aprobación de textos escolares a la participación de expertos externos y especialistas de la enseñanza privada; al desregular los procedimientos de licitación para los editores; y al permitir que los directores y superintendentes de las escuelas dispusieran de mayor latitud en la elección de manuales para sus centros. El éxito de estos procedimientos reformados representó un ahorro importante para el DECS y puso de relieve los ámbitos en los que era posible aplicar reformas eficaces sin nuevas asignaciones presupuestarias, simplemente mejorando el uso de los recursos existentes.

Por último, los funcionarios del DECS anunciaron que tenían planes para eliminar los desacreditados exámenes de NEAT y NSAT y sustituirlos por una nueva prueba de evaluación de la enseñanza, y para elaborar un dispositivo que permitiera crear un programa de preuniversitario de un año para los graduados de secundaria que quisieran ingresar en la universidad. Estos anuncios de políticas contribuyeron a preparar a las secciones pertinentes del DECS y al público en general para los planes posteriores de cambios y reformas que mantuvieron su coherencia con el impulso general y las recomendaciones específicas del PESS de 1998, el informe de investigación de la PCER y el PHDR 2000.

Obstáculos al uso de la investigación en la formulación de políticas

Hasta el momento, el debate pone de manifiesto que, en general, la aceptación de las conclusiones y recomendaciones políticas del PESS de 1998, el informe de la PCER y el PHDR 2000 por parte de los funcionarios nacionales (en especial el ministro de Educación y otros miembros del Gabinete) no constituyó problema alguno. Esto se debió a varios factores, entre los cuales el hecho de que los tres estudios sectoriales habían sido motivados por la necesidad de documentar y dirigir las políticas educativas. El PESS de 1998 y el informe de la PCER fueron tareas realizadas expresamente para el gobierno, mientras que el PHDR 2000 se dirigió a un público más amplio, pero también tenía al gobierno entre sus destinatarios principales. Todos los análisis sectoriales se realizaron mediante un buen trabajo de investigación, preparación y redacción, y las máximas autoridades nacionales en la materia los consideraron dignos de adopción y aplicación. (Si bien este estudio de caso se ha centrado en la experiencia del DECS, debe señalarse que en otras instituciones educativas como la CHED y la TESDA se llevaron a cabo esfuerzos simultáneos encaminados a aplicar las reformas propuestas).

Pero al margen del reducido grupo de funcionarios gubernamentales de alto nivel, las investigaciones y conclusiones de los estudios no recibieron tan fácil aceptación. Esto puede deberse en parte a que los funcionarios de nivel medio e inferior no participan en el mismo grado que los ejecutivos de los departamentos nacionales en la formulación de los temas y problemas que son objeto de investigación. Pero ocurre también que incluso dentro de una misma burocracia, por no hablar de la sociedad en su conjunto, hay diversas opiniones, pocas de las cuales se preocupan de informarse acerca de las propuestas de reformas políticas basadas en la investigación o de aplicarlas. Esta falta de estima por las políticas fundamentadas en la investigación, junto con la tendencia general de los burócratas de resistirse a los cambios (en particular cuando los consideran de origen externo), tienden a estorbar aún más la aceptación y aplicación de las reformas propuestas como resultado de la investigación.

La articulación de los múltiples criterios que la opinión pública sustenta puede apreciarse más nítidamente en los debates y las deliberaciones acerca de las propuestas de reformas políticas que tienen lugar fuera de la rama ejecutiva del gobierno y en la legislatura, donde a menudo se hace caso omiso de los fundamentos de investigación de las medidas propuestas, a favor de un conjunto de razones políticas. Por ejemplo, algunas propuestas políticas pueden encontrar resistencia o verse atacadas por los legisladores de la oposición que consideran que el rechazo de los planes del gobierno es parte esencial de su función de decisores en el Congreso.

Muchos senadores y diputados se consideran servidores de ciertos sectores específicos de la población o de grupos de electores, y piensan que esas personas se verían afectadas por las propuestas de políticas basadas en la investigación o que simplemente no las necesitan. Por ejemplo, una de las propuestas de reforma más importantes contenida en el PESS de 1998 y el informe de la PCER consistía en una moratoria sobre la ampliación de las universidades estatales y los institutos superiores (SUC), con el fin de racionalizar el uso y la asignación de los recursos y aumentar la eficiencia del sector. Los SUC se crean mediante un decreto del Congreso y muchos de los legisladores creen que una de sus obligaciones para con sus electores consiste en crear el mayor número posible de instituciones estatales en su distrito o provincia. No son pocos los que proceden así para mantener su popularidad, de modo que no resulta fácil lograr que esta reforma (la moratoria en la creación de SUC) reciba pronta aceptación en la legislatura.

Es probable que pueda decirse otro tanto de la propuesta de enmendar ciertas cláusulas de la Carta Magna de los Docentes (para racionalizar la asignación de maestros y remunerarlos en función de su desempeño), a la que los políticos se oponen para granjearse el apoyo de los 400.000 maestros de las escuelas públicas del país; y lo mismo ocurre con otras sugerencias sobre políticas para

descentralizar la gestión y las operaciones del sistema nacional de educación, medidas que se enfrentan al mismo dilema. La descentralización es un terreno de posible conflicto entre las entidades gubernamentales de ámbito local y nacional, los maestros, los funcionarios escolares, los padres, las comunidades y los grupos de activistas que con toda probabilidad se formarán durante las audiencias públicas y los debates sobre el tema.

Por último, hay elementos vigentes en la opinión pública o en la cultura popular que también tienden a obrar en contra de la aceptación inmediata de las propuestas políticas, incluso si éstas se basan en una investigación y un trabajo analítico minuciosos. Uno de ellos es la ideología de activismo y nacionalismo que surgió y cobró fuerza en el último cuarto del siglo XX y que sigue modulando el pensamiento de mucha gente. Por eso es probable que las recomendaciones políticas consistentes en orientar a las instituciones docentes públicas hacia el cobro de sus servicios, para costear sus actividades, tropiecen con la resistencia de los grupos de estudiantes, obreros, campesinos y otros activistas, que con frecuencia se oponen a los aumentos del costo de la matrícula y otros gastos escolares, y que sostienen que el gobierno es el único responsable de la educación nacional (desde la primaria hasta la universidad). Por otra parte, las repercusiones de esta tenaz ideología nacionalista pueden observarse en la prematura adopción de la docencia bilingüe, que según algunos estudios ha contribuido a la menguante calidad de la enseñanza en Filipinas. Conscientes de que este tema puede suscitar enconados debates nacionalistas, incluso las reformas propuestas para “indigenizar” los planes de estudios en la escuela primaria (en la que ahora puede usarse como vector de instrucción otro idioma del país distinto del filipino) se redactaron en un lenguaje muy cauteloso, para no antagonizar a los partidarios del uso del filipino como *la* lengua nacional. Por lo tanto, es evidente que los legisladores filipinos no pueden respaldar totalmente una política que permitiría a las escuelas, las regiones y las provincias escoger libremente su vector de instrucción, ya que no pocos de ellos desearían optar no por otra lengua hablada en el país, sino por el inglés, incluso si los informes sugieren o recomiendan lo contrario.

Traducido del inglés

Nota

* Este artículo es la versión revisada y actualizada de un trabajo para el Programa MOST que la autora redactó en octubre de 2001 y que no llegó a publicarse.

La relación entre la investigación sociológica y las políticas de reforma de la educación en Uzbekistán*

Rano Ubaidullaieva

Nota biográfica

El Profesor Rano Ubaidullaieva es economista y miembro de la Academia de Ciencias de la República de Uzbekistán.

Introducción

En 1993, la UNESCO creó una Comisión Internacional especial sobre “La educación para el siglo XXI”, que formuló directrices para el sistema de educación del nuevo siglo, teniendo presentes los derechos fundamentales en juego, la contribución esencial de la educación a la democracia, la complejidad creciente de los procesos sociales y las posibles tensiones entre la teoría y la práctica. Si se quiere dar un significado concreto a esas directrices, hace falta abundante información empírica sociológica sobre el funcionamiento real del sistema de educación para poder evaluar la actitud del público frente a él, la relación existente entre el sistema de educación y sus consumidores inmediatos, los cambios del sistema que requieren una legislación y las posibles reformas de la financiación del sistema de educación nacional.

El objetivo del estudio del que aquí se trata era evaluar la relación entre la investigación social y las políticas de reforma de la educación en Uzbekistán, así como el efecto de ésta en las reformas sociales. Teniendo esto presente, las tareas concretas consistieron en hacer una lista de los problemas identificados por la investigación social; determinar los grupos de usuarios; evaluar las prioridades de la política (comprendidas las políticas aplicadas para la difusión de los resultados de la investigación); y, por último, examinar la distribución social de los intereses y las opiniones acerca de la reforma de la educación. Los métodos empleados fueron: la compilación sistemática de toda la información existente publicada; el meta-análisis de diversos estudios sociológicos originales sobre la educación en Uzbekistán y otros países entre 1991 y 2000; y la preparación y realización de una encuesta mediante cuestionario (véanse cuadros 1 y 2). Con objeto de promover el proyecto y conseguir una difusión satisfactoria de sus resultados, se establecieron relaciones de cooperación con el Ministerio de Educación Superior y Educación Secundaria Especializada, el Ministerio de Educación Pública y las facultades de sociología de los institutos de enseñanza superior de la república. Además, se organizaron un foro de debates con las partes interesadas en los problemas y las prioridades de la estrategia de la educación en Uzbekistán, y una sesión de “tormenta de ideas” (*brainstorming*) sobre la discriminación racial con expertos internacionales y representantes de los medios de comunicación de Uzbekistán. Por último, se dio amplia difusión al informe de proyecto en el que se basa este artículo.

Cuadro 1 Estructura y contenido del cuestionario para los docentes de los institutos de educación superior y los institutos de secundaria especializada

1. ¿Está Vd. satisfecho desde un punto de vista práctico con el nivel de educación en Uzbekistán? (sí/no)
2. ¿Con qué aspectos del sistema de educación de Uzbekistán está disconforme? (seleccionar 2 de 7)
3. A su juicio, ¿cuáles deberían ser las prioridades de la reforma de la educación (seleccionar 3 de 10)
4. ¿Estima Vd. que se deben ofrecer más oportunidades de educación a estudiantes y escolares? (sí/no)
5-6. ¿Cree Vd. que este debe hacerse mediante el estudio en ratos libres y un sistema de grupos y clubes orientados a la autoeducación? (sí/no + respuesta abierta en caso afirmativo)
7. ¿Qué le parece la gratuidad de la educación secundaria en nuestro país? (escala de 4 puntos)
7a. ¿Cree que la educación es mejor en el extranjero que en Uzbekistán? (sí/no)
8. ¿Qué países tiene a su juicio los mejores sistemas de educación? (respuesta abierta)
9-10. ¿Le gustaría completar su educación en el extranjero? (sí/no + en caso afirmativo, ¿dónde?)
11-12. ¿Le gustaría que sus hijos completaran su educación en el extranjero o que fueran íntegramente educados fuera del país? (sí/no + en caso afirmativo, ¿dónde?)
13. En su opinión, ¿qué profesiones y carreras son las más importantes y prometedoras en el Uzbekistán independiente? (3 de 8 + opción abierta)
14. Indique los cinco centros de educación superior más prestigiosos de Uzbekistán (por orden de preferencia personal).
15. ¿Cómo afecta al nivel de educación la adopción del alfabeto latino en uzbeko? (5 opciones)
16. Indique los puntos flacos del currículo en Uzbekistán (3 de 6 + opción abierta).
17. Indique los puntos flacos de los métodos de enseñanza en Uzbekistán (3 de 7 + opción abierta)
18-19. ¿Desarrolla la personalidad de los jóvenes y revela su potencial el sistema de educación vigente en Uzbekistán? (sí/no + en caso negativo, ¿por qué? 2 de 6 + opción abierta)
20. ¿Hasta qué punto le parece que el gobierno actual presta pleno apoyo al sistema de educación del país? (escala de 3 puntos)
21. ¿Cuál es su actitud hacia la educación religiosa? (positiva/indiferente/negativa)
22. ¿Le gustaría que sus hijos recibieran una educación religiosa? (sí/no)
23. ¿A quién cree Vd. que beneficiaría una enseñanza religiosa como parte de la educación general? (a todos / sólo a los alumnos interesados / a nadie / no está seguro)
24. ¿Le parece positivo el estudio obligatorio de la historia de las religiones y el ateísmo en la educación superior y en las escuelas de secundaria especializada? (sí/no)
25. ¿Está muy bien vista la educación superior en su círculo social? (mucho/bastante/no)
26. ¿Puede en la actualidad una familia con un salario medio dar educación superior a sus hijos? (sí/no)
27. ¿Puede su familia dar educación superior a los hijos? (sí/no)
28. ¿Puede su familia ofrecer a los hijos clases extra de economía, arte, lenguas y tecnología de la información? (sí/no)
29. ¿En qué medida el sistema de educación vigente en Uzbekistán inculca un sentido cívico adecuado en los jóvenes de hoy? (escala de 3 puntos)
30. ¿Cree Vd. que el sistema de educación de nuestro país se va desarrollando de manera progresiva y en paralelo con los estándares internacionales? (sí/no)
31. ¿Qué aspectos del sistema de educación sería prioritario reformar? (9 opciones)
32. Datos personales del encuestado(a).

Cuadro 2: Estructura y contenido del cuestionario para estudiantes y escolares

1. ¿Estás satisfecho en la práctica con la educación que recibes? (sí/no)
2. ¿Con qué aspectos de ella estás disconforme? (7 opciones)
3. ¿Deberían tener los estudiantes y los escolares más posibilidades de educación? (sí/no)
4-5. ¿Crees que este debe hacerse mediante el estudio en ratos libres y un sistema de grupos y clubes orientados a la autoeducación? (sí/no + respuesta abierta en caso afirmativo)
6. ¿Qué te parece la gratuidad de la educación en nuestro país? (escala de 4 puntos)
7-8. ¿Te gustaría seguir tu educación en el extranjero? (sí/no + en caso afirmativo, ¿dónde?)
9. ¿Cuáles son las profesiones y carreras que te parecen más prestigiosas? (hasta 3 de 8 + opción abierta)
10. ¿Cuál es tu actitud hacia la educación religiosa? (positiva/indiferente/negativa)
11. ¿Te gustaría recibir una educación religiosa? (sí/no)
12. ¿A quién crees que beneficiaría una enseñanza religiosa como parte de la educación general? (a todos / sólo a los alumnos interesados / a nadie / no estás seguro(a))
13. ¿Te parece útil el estudio obligatorio de la historia de las religiones y el ateísmo en la educación superior y en las escuelas de secundaria? (sí/no)
14. Cita cinco establecimientos de educación superior de Uzbekistán que tú conozcas (por orden de importancia para ti).
15. ¿Cómo ha afectado al nivel de educación la adopción del alfabeto latino en uzbeko? (5 opciones)
16. Indica los puntos flacos del currículo de Uzbekistán (6 opciones)
17. ¿Desarrolla el actual sistema de educación la personalidad de los jóvenes y revela su potencial? (sí/no)
18. ¿Te sientes preparado para el estudio independiente en tu especialidad? (sí/no)
19. Si la respuesta es negativa, ¿qué te lo impide? (6 opciones)
20. ¿Cómo se valora la educación superior en tu esfera social? (escala de 3 puntos)
21. ¿Puede tu familia hacer frente a los gastos de la educación superior? (sí/no)
22. ¿Puedes conseguir clases particulares extra de economía, cultura, lenguas etc. ? (sí/no)
23. ¿En qué medida contribuye a formar buenos ciudadanos el sistema de educación actual de Uzbekistán? (escala de 3 puntos)
24. ¿Crees que la educación en nuestro país se va desarrollando de manera progresiva y en paralelo con los estándares internacionales? (sí/no)
25. Datos personales del encuestado(a).

Tendencias generales de la política de reforma de la educación en Uzbekistán

Según los principales indicadores, el nivel de la educación en Uzbekistán corresponde a los parámetros de los primeros países del mundo. La república conserva un sistema estatal para la formación de personal, y la legislación garantiza un amplio acceso a la educación a todas las capas de la sociedad. La educación obligatoria dura en principio nueve años, y el índice de alfabetización es de 99,8%. A finales del decenio de 1990, 142 de cada mil personas habían cursado educación superior completa o incompleta, 199 la enseñanza secundaria profesional especializada, 480 la enseñanza secundaria completa y 127 la secundaria incompleta.

Pese a estas cifras en general satisfactorias, sigue habiendo un desequilibrio importante entre los conocimientos que proporciona el sistema de educación y los que necesita la economía. Debido a ello, la reforma del sistema de educación, con especial hincapié en la formación de personal nacional cualificado, viene siendo una prioridad desde la independencia nacional. Nada más producirse ésta, se iniciaron los preparativos de un proyecto de Ley de Educación, basado en estudios sobre las experiencias de otros países, entre ellos Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón. La Ley, que fue aprobada en julio de 1992 y ulteriormente modificada en agosto de 1997, introdujo una reforma estructural importante y dio lugar a la aparición de una gran variedad de centros educativos.

Se puede decir que la educación se estructura en cuatro etapas. La primera es la educación preescolar, que los niños pueden recibir, si los padres lo desean, entre los 3 y los 7 años. Las

guarderías pueden pertenecer al ayuntamiento o al lugar de trabajo. La segunda fase, obligatoria, es la enseñanza general secundaria, que se divide en la escuela elemental (años 1-4), la educación secundaria básica o incompleta (años 5-9) y la educación secundaria completa (años 10-11). La plena incorporación del grupo de edad 7-15 años en las escuelas secundarias generales ha quedado prácticamente resuelta. Entre 1992 y 1998, el número de alumnos de las escuelas elementales diurnas del país pasó de 1.715.100 a 2.528.900, y el de alumnos de las escuelas secundarias, de 2.294.800 a 2.334.800. En 2000, el número de docentes de las escuelas secundarias estatales ascendía a 453.548, de ellos 22.074 en Tashkent. Las escuelas rurales contaban con 330.425 maestros.

El ingreso en las instituciones de educación postsecundaria, esto es, la tercera etapa del sistema, se rige por el nivel de la educación secundaria general, los resultados de los exámenes estatales finales y los grados alcanzados en el noveno curso, así como por las preferencias del propio alumno. En virtud de reformas recientes, la postsecundaria, ya sea secundaria especializada o profesional, será en su día obligatoria. En 1997 empezaron a prepararse las necesarias condiciones, que conllevan la creación de instituciones totalmente nuevas: liceos académicos y facultades.

En la actualidad, el sistema de educación profesional elemental está bastante desarrollado. A comienzos de 1997 existían 442 institutos de educación: 209 escuelas profesionales, 180 liceos académicos profesionales y 53 escuelas de comercio, con un total de 221.000 alumnos. Los liceos y las escuelas comerciales empezaron a funcionar en 1996 a partir de los colegios profesionales y técnicos. Uno de sus objetivos es brindar nuevas oportunidades a la juventud rural en el contexto de las reformas del mercado, y propondrán formación profesional elemental (duración del curso, 1-2 años después de la educación general básica); formación profesional elemental con paso a la educación secundaria general completa (3 años); formación elemental profesional al término de la educación general secundaria completa y con paso a la educación secundaria especializada (1-2 años); dos cursos de formación profesional (2+2 años); y formación profesional complementaria, que comprende la capacitación, la reconversión y la formación ulterior para los desempleados (hasta 6 meses).

Junto con estas instituciones, existen 246 institutos de secundaria especializada, con un total de 250.000 alumnos que aprenden 170 oficios y profesiones. En ellos pueden ingresar tanto los estudiantes que han seguido nueve cursos completos de educación secundaria general como los graduados de los institutos profesionales elementales, para seguir cursos de cuatro y dos años respectivamente. Para los alumnos que estudian por correspondencia y de noche, el curso dura entre 6 y 12 meses más. Los graduados de los colegios técnicos y de los de educación secundaria especializada pueden pasar a la educación superior, al igual que los que han terminado la educación secundaria general, bien inmediatamente o en una fecha ulterior.

La cuarta etapa es la educación superior, que ha sido en el último decenio uno de las primeras prioridades nacionales. Hay en Uzbekistán 61 instituciones de educación superior, entre ellas 16 universidades y 39 facultades dedicadas a la medicina, la pedagogía, la tecnología, la economía, la agricultura y otras ramas del saber. Unos 300.000 estudiantes internos y externos estudian 276 oficios y profesiones. El número de instituciones de educación superior ha experimentado un incremento de 30% desde 1991, con nuevas instituciones cuyo mandato no consiste únicamente en formar a especialistas en temas concretos, sino también en imprimir un rumbo nuevo a la investigación científica. La prioridad nacional global con respecto a la educación superior es aumentar el potencial científico e intelectual, y mejorar la posición internacional en un contexto de cambio económico estructural. Teniéndolo muy presente, se han creado varios mecanismos específicos, centrados especialmente en el apoyo a los estudios en el extranjero. Son el Fondo Umid, constituido en enero de 1997, y el Fondo Ustoz.

Educación, desarrollo socioeconómico y recursos humanos

Pese a la decisiva importancia de la contribución de la educación al desarrollo socioeconómico, los sistemas de educación atraviesan una grave crisis en muchos lugares del mundo. El reconocimiento del problema sirve de fundamento al programa internacional “La Educación para Todos”, que celebró su segunda conferencia en Tailandia en el año 2000. Los principales objetivos definidos en ella son ocuparse más de los niños más pequeños, sobre todo los pobres, y mejorar su desarrollo; lograr la educación universal para 2010; y apuntar a metas intermedias cuantificables con miras a la inclusión de grupos de edad y el rendimiento educativo. El estudio que sirve de base a este artículo se fundamenta en el enfoque de desarrollo humano por el que aboga el sistema de las Naciones Unidas, con especial hincapié en la interacción entre la formación profesional y el mercado de trabajo en un contexto de rápidos cambios económicos y en el marco de las normas internacionales definidas por las sucesivas convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, que insisten en la necesidad de prestar un apoyo especial al empleo de los jóvenes y, correlativamente, de eliminar el trabajo infantil.

Según estadísticas oficiales, el porcentaje de población en edad laboralmente activa ha aumentado en Uzbekistán en los últimos cinco años, modificando la composición de los desempleados inscritos y provocando un desequilibrio creciente de competencias. Así, a finales de 1997 había 35.400 desempleados registrados y 39.400 puestos vacantes. En la actualidad, la mayoría de los desempleados son trabajadores poco o nada cualificados, así como trabajadores rurales menores de 30 años con la educación secundaria completa, que se ven afectados por la combinación del descenso de la producción, la sustitución de los cereales por el algodón y los cambios de la demografía rural, igualmente generadora de un considerable paro encubierto en las zonas rurales. Además, el desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres, aunque numerosas mujeres inactivas, sobre todo las que tienen niños pequeños, no están consideradas como desempleadas, incluso cuando se han inscrito en los organismos correspondientes. En conjunto, se considera desempleadas a unos dos tercios de las personas registradas en las oficinas de empleo, y menos de la mitad reciben un subsidio. Hay, además, muchas personas inactivas que no se han inscrito por diversas razones: falta de información, escaso interés de las ofertas de trabajo, subvenciones mínimas y estrictamente controladas, y posibilidades de formación sin relación alguna con los puestos vacantes.

Los jóvenes de más de 16 años representan casi la mitad del total de desempleados, pese a que la gran mayoría, que va en aumento, sigue en el sistema de educación hasta después de cumplir los 16 años (75,6% del grupo de edad en 1995, 85,3% en 1999). Afecta también mucho a los jóvenes la menor demanda de mano de obra no cualificada, sobre todo en la medida en que se ha reducido algo el número de los que prosiguen en instituciones técnicas y profesionales (de 11,3% en 1995 a 10,2% en 1999). También se dan diferencias significativas de género, en detrimento de las jóvenes, en la educación postobligatoria. El trabajo serio de los muy jóvenes es marginal: trabajan 1,8% del grupo de edad 14-15 y 5,1% del grupo de edad 16-17. Por otra parte, aproximadamente 7-10% del grupo de edad 14-17 no figuran en las estadísticas y es posible que trabajen en el mercado clandestino. Es evidente que si el sector informal constituye en cierto sentido una respuesta al desempleo (en particular el de los jóvenes), contribuye también de muchas maneras a afianzarlo, pues los empleados no reconocidos como tales carecen de derechos y de protección social, y, sobre todo, de la posibilidad de mejorar sus cualificaciones y competencias.

En el plano internacional, las políticas de fomento del empleo juvenil suelen centrarse en una compensación al empleador por el gasto derivado de emplear a jóvenes poco productivos. Ahora bien, en los países en vías de desarrollo económico y en los que, como Uzbekistán, tienen una economía de transición, las medidas para favorecer el empleo de los jóvenes sólo pueden tener eficacia si se coordinan bien, tomando en cuenta las insuficiencias de la educación general, vastos programas de capacitación profesional y de creación de empleo. Las políticas estrictamente

puntuales pueden lograr que un grupo muy concreto de jóvenes se convierta, gracias a la formación, en productivo y competitivo, pero esto no servirá de nada a los que vengan detrás.

Otras políticas de apoyo al empleo de los jóvenes en Uzbekistán han tenido también muy pocas repercusiones. Así, el sistema de cupos por el que los empresarios se comprometen a reservar puestos para jóvenes trabajadores. En primer lugar, este sistema se aplica únicamente a las empresas con más de cien empleados, y el número de estas empresas está en disminución constante. Segundo, como el cupo está exclusivamente en función del número de empleados, sin tener para nada en cuenta sus calificaciones ni competencias, el empleador puede reservar empleos no calificados y mal pagados, con condiciones de trabajo poco satisfactorias. Esos son los empleos que se ofrecen primero a los desempleados registrados, la mayoría de ellos jóvenes. Si rechazan tres ofertas de trabajo, pierden el derecho de cobrar el subsidio de desempleo. Esta situación actúa invirtiendo la relación entre competencias y posibilidades de empleo.

Otra medida para fomentar el empleo juvenil es la capacitación en el lugar de trabajo a cargo del servicio de empleo (que no aplica sus propios planes de formación), con la promesa de un trabajo futuro. La evaluación de sus efectos indica que las empresas exigen formación en competencias para las que no existen cursos y de las que hay muy poca demanda, tienen pocas salidas y bajo salario. Los jóvenes que se han formado por este medio no suelen encontrar un empleo permanente, pues lo dejan antes de un año sin haber conseguido ninguna verdadera cualificación. La ruptura de relaciones entre las empresas y la formación es una de las características de la transición económica.

El Programa Nacional de Capacitación, creado por una ley de 1996, trata de responder a todos estos problemas, con una preocupación central por el empleo de los jóvenes. Combina la educación secundaria básica, la formación profesional orientada al mercado, la educación ulterior y la superior, y el aprendizaje permanente. Las medidas prácticas para que el Programa se aplique en 2005 son, en primer lugar, la introducción de la escolaridad obligatoria de doce años de duración, con nueve de educación secundaria básica y tres cursos completos de educación secundaria ulterior o educación profesional, la adopción de nuevas normas en materia de pedagogía, métodos pedagógicos y programas, auxiliares didácticos y libros de texto. De este modo se retrasará en general la edad de entrada en el mercado de trabajo, y el problema del desempleo juvenil requerirá otro planteamiento. Se reorganizará la educación profesional en todos los niveles, todos los establecimientos serán sometidos a inspección y se les extenderá un certificado. Están previstas la formación y la puesta al día de los conocimientos de todo el personal docente de todos los niveles y todo tipo de centros. Por último, se establecerá un diálogo activo entre los establecimientos educativos y las empresas y otros empleadores para favorecer un mercado de trabajo que corresponda a las necesidades geográficas y a los imperativos de las distintas ramas de la economía. Las perspectivas de empleo de los jóvenes experimentarán así una transformación profunda en los próximos años, con consecuencias que es difícil anticipar ahora y que requieren una investigación más detenida.

Un problema serio es que no todas las familias están en situación de costear una educación muy prolongada. Además, siempre habrá una serie de jóvenes que, por un motivo u otro, no querrán proseguir sus estudios al concluir el noveno curso. En la actualidad, 10% de los jóvenes de 14 y 15 años no cursan los años octavo y noveno, y 20% de los que tienen 16-17 años no siguen los cursos décimo y undécimo. Algunos de estos adolescentes, pertenecientes a familias pobres y numerosas, se habrán visto forzados a buscar un trabajo. Es obvio que estos jóvenes que empiezan a trabajar, ya sea de modo oficial o clandestino, encuentran empleos que requieren muy poca capacitación y en los que pueden verse discriminados. El motivo más probablemente aducido para ello por el empleador será que carecen del certificado de fin de estudios. También abandonan prematuramente la escuela las muchachas que trabajan en el hogar, muchas veces porque se casan muy jóvenes. (Por razones sociales y culturales, las muchachas tiene que contar con una autorización especial del marido o de los padres para seguir estudiando o para empezar a trabajar.)

Las disparidades entre los sexos tienen aquí una importancia considerable: la discriminación de la mujer y la segregación que sufre en el mercado de trabajo por parte de los empresarios – observable en todas las etapas del ciclo laboral, a saber, ofertas de trabajo, escala de sueldos, ascenso y despido– es, sin duda alguna, consecuencia directa de la discriminación y la segregación involuntarias a lo largo de los años de educación. Entre otros factores, hay tendencia a que las muchachas adquieran sus competencias al margen del sistema de educación formal, lo que plantea problemas, porque el número de profesiones y oficios que cubre la educación informal es muy limitado (empleos en el sector de servicios, costura, peluquería, etc.), con poca demanda de mano de obra, bajas cualificaciones y poco salario. Además, los cursos informales – que, en todo caso, proporcionan una formación de poca calidad - no permiten conseguir diplomas unánimemente reconocidos. Incluso cuando permanecen en el sistema general de educación, las muchachas tienden normalmente a limitar sus opciones a unas pocas profesiones tradicionalmente “femeninas”, tales como enfermeras, maestras de preprimaria, modistas y contables. Los resultados de numerosas encuestas ponen de relieve que las muchachas y sus padres tienen en gran estima la educación de la mujer, pese a lo cual consideran que una muchacha debe aprender una profesión que sea útil en la vida familiar: “Es bueno que una chica sepa poner inyecciones, cocer el pan, coser, ocuparse de los niños, etc.”. Percepciones similares siguen influyendo en los programas de fomento del empleo femenino, que no tienen en cuenta – y en algunos aspectos agravan – las disparidades entre los sexos en el lugar de trabajo. Un estudio del empleo de las muchachas entre 16 y 18 años, con formación profesional terminada, pone de manifiesto que si una muchacha se ha capacitado para ejercer una profesión o un oficio donde dominan los hombres, o bien tendrá un puesto más bajo que un hombre con idéntica formación, o bien dejará el trabajo al cabo de un año o dos y no volverá a trabajar en su especialidad.

La investigación sociológica sobre la educación en Uzbekistán

En esta sección se analizan los resultados publicados de la investigación sociológica a lo largo de los diez últimos años sobre la educación en Uzbekistán, con objeto de identificar las características de la investigación y los investigadores. Se trata de determinar el origen de la investigación (¿quién y por qué la encargó?); el procedimiento de concepción del proyecto, selección del equipo y evaluación; la financiación; y el papel de las consideraciones de utilidad en el proceso de investigación.

Uno de los resultados del estudio es que el número de investigadores sobre educación es bajo. Hay tres actores principales:

- *Las instituciones sociológicas académicas con perfil estadístico.* Llevan a cabo investigación cuantitativa y cualitativa altamente profesional, muy centrada en las políticas. Buen ejemplo de ello es el Instituto de Desarrollo de la Educación Secundaria Especializada y la Educación Profesional, dependiente del Ministerio de Educación Superior y Educación Secundaria Especializada, único instituto de Asia Central que realiza investigación fundamental y aplicada sobre la problemática de la educación ulterior de los jóvenes al salir de la escuela secundaria. Sus proyectos recientes se han centrado en los criterios de evaluación de preparación profesional; los planes de estudio de los nuevos liceos académicos e institutos de formación profesional; los métodos didácticos; y recomendaciones sobre políticas de enseñanza profesional. Además de la difusión académica, el Instituto presta una serie de servicios de asesoramiento para directores y personal técnico docente de los establecimientos de educación.
- *Los investigadores particulares,* que llevan a cabo proyectos por propia iniciativa y difunden los resultados por los cauces académicos habituales. La mayor parte de este tipo de investigación se centra más en el contexto social de la educación desde el punto de vista de los actores y las estrategias que en el sistema de educación como institución social, y suele basarse en el análisis secundarios de estadísticas oficiales y no en la producción de nuevos datos cuantitativos.

- *El centro de estudios de opinión pública Izhtimoiy Fikr*, el más importante de Uzbekistán en este campo. Viene participando activamente en la investigación sociológica desde 1998 y ha ejecutado proyectos encargados por instituciones nacionales e internacionales sobre logros en la enseñanza primaria, comportamiento social de los jóvenes, opinión de los alumnos sobre los profesores y opiniones generales sobre la educación, comprendido el cuestionario del que aquí se informa. El centro realiza un esfuerzo especial para transmitir los resultados de sus investigaciones a las organizaciones interesadas y los especialistas que trabajan con los jóvenes y en la educación. Se recurre a los medios de comunicación de masas para difundir los resultados de la investigación sociológica a amplios sectores de la población. El centro publica también su propio diario, *Opinión Pública – Un derecho humano*, así como folletos y libros.

Resultados de la encuesta

Los resultados de la encuesta mediante cuestionario antes resumidos (cuadros 1 y 2) se presentan aquí por separado para más claridad.

Encuesta del personal docente y expertos en educación

La encuesta se realizó en Tashkent en abril de 2001, con una muestra estratificada correspondiente a la estructura social y demográfica de la población de dicha ciudad y a la composición cualitativa de los docentes, que comprendía a uzbekos (78,1%), rusos (6,6%) y otras nacionalidades (13,5%); 38% de los encuestados eran hombres y 62% mujeres. El perfil de edad era: menores de 30 – 13%, 30-39 – 18,8%, 40-49 – 33,3%, 50-59 – 28,1%, 60 y más – 6,8%. Los conferenciantes y profesores auxiliares representaban 35,9% de la muestra, los docentes superiores y graduandos en ciencias 39,1%, y los catedráticos y doctores en ciencias, 14,1%. De los encuestado(a)s, 15% eran titulados en economía y disciplinas afines; 20,3% en sociología, filosofía, historia y disciplinas afines; 10,4% en filología; 9,4% en matemáticas, física y química; 20,3% en pedagogía; 9,4% en ingeniería y tecnología; y 4,2% en otras disciplinas.

A la pregunta “¿Está Vd. satisfecho(a) desde un punto de vista práctico con el nivel de educación en Uzbekistán?”, 44,8% de los encuestados respondieron afirmativamente y 17,2% no respondieron. Hay que señalar que las respuestas coincidieron con la primera etapa de la reforma del sistema de educación de la república. Entre los uzbekos se daba el nivel de satisfacción más alto (57%), frente a 38% para otras nacionalidades (24% no satisfechos, 38% no responden). Afirmaron estar satisfechos 56,7% de los economistas y 55,6% de los matemáticos, físicos y químicos, así como 52,4% de los profesores superiores y 50,7% de los conferenciantes principales.

De los descontentos con el sistema de educación de Uzbekistán, 35,4% se quejaban de que no guardaba suficiente relación con los problemas de la vida; 33,9% de la falta de preparación para el autoaprendizaje (respuesta más frecuente entre los encuestados de más edad); 29,7% de la escasa formación económica; y 25% de su falta de sentido práctico. El mal conocimiento de las lenguas no parece ser considerado motivo de educación deficiente. Tan sólo 7,8% aludió a “poco conocimiento de la lengua nacional”. De éstos últimos, 23,1% eran rusos y 15,4% pertenecían a otras nacionalidades. 15,1% de los encuestados citó el poco conocimiento de lenguas extranjeras. De éstos, más de un tercio tenían más de 60 años de edad, y una cuarta parte eran sociólogos y otra cuarta parte filólogos. Muy pocos encuestados (8,3%) criticaron las deficiencias de la educación por conocimiento insuficiente de las humanidades, comprendidas la historia y la cultura de Uzbekistán.

El mejoramiento de la condición social de los docentes de la educación superior fue considerado una prioridad de las políticas de educación por 56,8% de los encuestados. Entre otras opciones propuestas como prioridades, 49,5% de los encuestados señalaron una mayor atención a la enseñanza de las lenguas, en particular a la oficial; 38,5%, cambios en el contenido de la educación y en sus prioridades; 29,7%, formación de especialistas en especialidades nuevas y modernas; 21%, mejoramiento de la capacitación del personal de las escuelas de secundaria general; y 21,4%,

mejoramiento de la enseñanza de las ciencias. Para 91,1% de los encuestados, era primordial que alumnos y estudiantes pudieran contar con más oportunidades de educación.

Se observó un fuerte apoyo al desarrollo del estudio fuera del horario escolar y al autoaprendizaje en general: 82,3% de los encuestados respondieron afirmativamente, 7,3% negativamente. De los primeros, 57% eran favorables a los grupos de interés especializados y 35,4% a los clubes especiales de interés. Otros tipos de aprendizaje extraescolar, como las clases particulares (4,4%) y los centros de estudio e investigación científica (1,3%), no despertaron gran interés entre los encuestados, lo que indica falta de información sobre la labor que llevan a cabo, por ejemplo, los centros de investigación existentes, o lo poco que hacen para suscitar el interés de escolares y estudiantes.

La educación libre recibió un fuerte respaldo: 41,1% de los encuestados expresaron un juicio muy positivo, 39,1% un juicio positivo. A favor de las escuelas de pago se manifestó 17,2% de la muestra, y 29,6% de los catedráticos y doctores en ciencias, 27,8% de los ingenieros y tecnólogos, 22% de los pedagogos, y sólo 5% de los filólogos y 4,8% de los profesores de más grado.

Las opiniones sobre la calidad general de la educación en Uzbekistán fueron bastante distintas que las relativas a su adecuación práctica: 51,6% de los encuestados afirmaron que era de alta calidad, 22,9% no estaba de acuerdo, y 25,5% no respondió (24% de conferenciantes principales y doctores en ciencias, 31,9% de conferenciantes auxiliares y 33,3% de matemáticos). Por edades, 30,8% de los que tenían 60 o más años, 27,8% de los de edad comprendida entre 30 y 39, y 25,9% de los que tenían entre 50 y 59 no manifestaron su opinión. Por lo que respecta a cada disciplina, el juicio de calidad insuficiente fue similar al promedio, excepto para la educación física (sólo 9,9% de opiniones negativas), la pedagogía (1%) y el derecho (1,6%).

El juicio sobre los cambios generales acaecidos desde la independencia estaba dividido: 43,2% de los encuestados estimaban que la educación había mejorado y 21,5% que había empeorado; 22,4% no estaban seguros. Las personas de 60 y más años (7,7% de las cuales dieron una opinión negativa y 64,7% una opinión positiva) y las menores de 30 (4% de respuestas negativas) hicieron una valoración más positiva de los cambios desde la independencia que las de mediana edad. Una elevada proporción de filólogos (35%) señaló un empeoramiento; 33,3% de los catedráticos y doctores en ciencias, y la cuarta parte de los filólogos y pedagogos no respondieron. De cara al futuro, 66,7% de los encuestados consideraban que el sistema de educación se va desarrollando progresivamente y de conformidad con las normas internacionales; 33,3% no estaban seguros. Por último, una clara mayoría (67,6%) estimaba que el gobierno presta pleno apoyo en Uzbekistán al sistema de educación; 17,2% consideraba el apoyo insuficiente, y 12% no opinaba. Estas opiniones coincidían con las principales propuestas de reforma: una mejor formación del personal (26,6%), modificaciones de la estructura de la educación (16,1%), mejor financiación (17,2%).

Las opiniones sobre la percepción social de la educación superior fueron algo más positivas que la propia evaluación de los encuestados: según 34,4%, la educación superior es tenida en muy alta estima por la sociedad, según 47,9% en bastante estima, y para 17,7% no goza de gran estima.

Para la mayoría de los encuestados, la calidad general de la educación no es superior en ningún país extranjero. Los países considerados con un sistema de educación en general superior por más de 10% de los encuestados fueron Alemania (42,4%), Reino Unido (41,4%), Estados Unidos de América (38,4%), Japón (29,3%), Rusia (16,2%) y Francia (10,1%). No obstante, los encuestados manifestaron el deseo de perfeccionar su educación en el extranjero. Este deseo era más frecuente entre los ingenieros y menos entre los matemáticos. La lista de los países más atractivos para proseguir estudios, teniendo en cuenta las posibilidades prácticas, resultó ligeramente distinta de la de países con el mejor sistema de educación general: Estados Unidos (30,4%), Reino Unido (28,1%), Alemania (23,0%), Rusia (12,6%), Francia (10,4%). Sólo 9,4% de los encuestados (pero

23,8% de profesores superiores) no querían que sus hijos recibieran educación en el extranjero; los países preferidos eran prácticamente los mismos. Sin embargo, el número de mujeres (40,4%) que deseaban que sus hijos estudiaran en el Reino Unido (elegido por 44,7% de pedagogos) fue superior al de hombres (22%). Rusia fue el país elegido por 20% de las personas de 60 y más años y por 22,9% de los sociólogos y filósofos.

Las profesiones con mejores perspectivas, según los encuestados, se encontraban en la economía (45,5%), los servicios de salud (24%), las humanidades (19,8%), las ciencias naturales (15,6%) y el ejército (5,2%). Merece señalarse que 55,5% de las encuestadas mostraron preferencia por la economía, frente a 39,7% de sus homólogos masculinos. Es interesante observar que tan sólo 5,6% de los matemáticos, físicos y químicos citaron la tecnología de la información, que únicamente consideraban prometedora 7,7% de los encuestados con 60 años o más.

El establecimiento de educación superior de mayor prestigio es la Universidad Nacional de Uzbekistán, citada por 70,8% de los encuestados al pedírseles que indicaran los cinco establecimientos de educación superior más prestigiosos del país. Cabe señalar que, pese a que la economía resultó ser el mejor campo de estudio en Uzbekistán, sólo 15,1% de los encuestados citaron la Universidad Estatal de Economía de Tashkent como centro más prestigioso de educación superior. Citaron el Instituto Financiero 23,4% de los encuestados, mientras que la reputación de algunos institutos técnicos, como la Universidad Técnica del Estado, citada por 38%, y el Instituto de Aviación de Tashkent, citado por 35,9%, salió bien parada. La Facultad de Pediatría de Asia Central gozaba de escaso prestigio, lo que es motivo de preocupación, habida cuenta del elevado índice de natalidad. Es notable la buena reputación de los institutos de educación superior dedicados al estudio de lenguas extranjeras y derecho, en comparación con los institutos donde se estudia cultura, religión, agricultura y educación física. Únicamente 5,2% de los encuestados mencionó el Instituto de Cultura, 7,3% la Universidad Agraria y 1% la Universidad Islámica.

A juicio de 25% de los encuestados, con la adopción en lengua uzbeka del alfabeto latino aumentará probablemente la autosuficiencia de Uzbekistán. Según 24%, estimulará el estudio de las lenguas europeas (respuesta de 38,5% de rusos y otras nacionalidades), 18,2% estimaba que elevará el prestigio de la lengua uzbeka, 17,7% consideraba el cambio revolucionario, y sólo 23,4% creía que reducirá las oportunidades de acudir a fuentes extranjeras en busca de conocimientos (respuesta más frecuentes entre los uzbekos – 25,3% – que en el grupo de otras nacionalidades – 16,6%) .

Según los encuestados, los aspectos más flojos de los métodos didácticos empleados en Uzbekistán son la falta de autonomía en el aprendizaje (59,9%), una educación práctica insuficiente (46,9%) y poca base científica para enseñar la disciplina correspondiente (44,8%). Otras respuestas posibles para los encuestados (falta de funciones claras y de investigación personal, elección arbitraria de asignatura por los docentes, planteamiento insuficientemente humanista de la educación) fueron seleccionadas con mucha menos frecuencia. No obstante, 70% de los encuestados estimaban que el sistema de educación de Uzbekistán desarrolla la personalidad de los jóvenes y revela sus posibilidades.

Sólo 26% de los encuestados hicieron una evaluación positiva de la preparación de los graduados en Uzbekistán para trabajar de modo independiente en su especialidad, y 26,6% no opinaron. Fue mayor la proporción de mujeres (52,1%) que dieron respuestas negativas que la de hombres (23,3%). Las explicaciones se repartían por igual entre las opciones propuestas (falta de práctica durante el estudio, falta de independencia, conocimiento insuficiente de la asignatura, escasa calificación del docente, poco conocimiento teórico) y “otras razones” diversas. Por otra parte, estuvo muy representada la opinión de que el sistema de educación de Uzbekistán fomenta la buena ciudadanía (60,4% de acuerdo, 22,9% en desacuerdo).

La encuesta a los escolares y estudiantes

La encuesta se realizó en abril de 2001 en Tashkent, con una muestra compuesta por 69,8% de uzbekos, 16,6% de rusos y 25,8% de otras nacionalidades. 64,9% eran varones y 35,1% hembras. El perfil de edad era: 16 y menos – 34,4%, 17 – 27,6%, 18 – 11%, 19 – 9,7%, 20 y más – 17,2%. Los escolares representaban 79% de la muestra, y los estudiantes 21%.

Manifestaron su satisfacción general con su nivel de educación 39% de los encuestados (38% de insatisfechos, 23% no sabe). Así pues, la distribución global fue similar a la de los profesionales. Se observó una diferencia significativa entre los sexos, en el sentido de que los muchachos (46%) tendían a estar más descontentos con su nivel de educación que las jóvenes (25,9%). Estas cifras presentan un interés evidente a causa de las diferencias de oportunidades de educación antes comentadas, que actúan en perjuicio de niñas y muchachas. Los uzbekos (32,4%) y rusos (31,4%) se mostraron menos satisfechos que el promedio de la muestra, en tanto que una mayoría de miembros de otras nacionalidades (52%) indicaron un alto nivel de satisfacción. Los estudiantes (43,1%) estaban algo más satisfechos que los escolares (37,9%).

Los motivos de descontento eran los siguientes: falta de enseñanzas prácticas (21,7%), escasa relación con los problemas de la vida real (21,7%), poco conocimiento de lenguas extranjeras (19,2%), preparación insuficiente para el autoaprendizaje (13,3%), poca formación económica (11,6%) y conocimiento insuficiente de humanidades, comprendidas la historia y la cultura de Uzbekistán (10%). De modo tal vez predecible, habida cuenta del contexto general de disparidad entre los sexos, la poca atención a los problemas de la vida real fue mencionada con más frecuencia por las muchachas (35,7%) que por los muchachos (17,4%). Estas hacen también más hincapié (21,3%) que aquéllos (6,5%) en la falta de conocimientos de humanidades. A la inversa, una proporción mayor de varones (22,8%) que de muchachas (17,9%) señalaron la falta de enseñanzas prácticas, y así como 25% de los muchachos deploraban el conocimiento deficiente de las lenguas extranjeras, únicamente 8,4% de las encuestadas aludió al tema. Hubo también ciertas diferencias entre los estudiantes – que ponen un énfasis superior al promedio en el conocimiento insuficiente de lenguas extranjeras (39,3%) y la escasa relación con los problemas de la vida real (25%) – y los escolares.

Una gran mayoría de los encuestados (90,3%), con poca diferencia entre nacionalidades, consideraron esencial la creación de nuevas posibilidades educativas. Tan sólo 2,3% respondió negativamente a esta pregunta, y 7,5% no sabían. Sostenían esta opinión 98,1% de las muchachas y 86% de los muchachos, así como 92,2% de los escolares y 83,1% de los estudiantes. Se observaron algunas diferencias en relación con el tipo de educación adicional preferido: 85,7% eran partidarios del aprendizaje extraescolar, sobre todo en grupos de estudio especializados, pero ésta era la opinión de 92,2% de uzbekos, frente a tan sólo 70,6% de rusos y 80% de pertenecientes a otras nacionalidades. El estudio en casa y el sistema de tutorías a domicilio, muy corrientes en la actualidad, recibieron un apoyo no significativo.

Se observó gran apoyo a la gratuidad de la educación, considerada como el “punto fuerte” del sistema en Uzbekistán por 45,5% de los encuestados. Otro 13,6% expresó una opinión positiva de la enseñanza gratuita, si bien estimaba que deberían existir también escuelas de pago (20% de estudiantes, pero sólo 11,9% de escolares), y tan sólo 3,6% manifestó una opinión negativa de la gratuidad de la educación.

Había un deseo general de estudiar en el extranjero, y los países preferidos eran Estados Unidos (43%), Reino Unido (22,9%), Alemania (17,6%), Francia (17,2%), Rusia (8,2) y Japón (7,2%). Se observaron algunas diferencias: más estudiantes (38,3%) que escolares (18,7%) preferían el Reino Unido, y otro tanto sucedió con Alemania (30% de estudiantes frente a 14,2% de escolares). Inversamente, más escolares (19,6%) que estudiantes (8,3%), eligieron Francia. Los muchachos

mostraron mayor interés que las muchachas por los Estados Unidos de América (51,1%) y el Reino Unido (25%), mientras que ellas tenían preferencia por Francia (28,7%).

Las profesiones y carreras consideradas más interesantes por estudiantes y alumnos fueron la economía (39,3%), las lenguas extranjeras (24%), la gestión (22,7%), la atención de la salud (20,1%), el ejército (2,1%), las ciencias técnicas (19,2%) y las humanidades (18,2%). Con las excepciones de la economía y, dato interesante, el ejército, se observaron diferencias muy significativas en función del sexo: los varones mostraban más preferencia por la gestión (26%), y las muchachas por la atención de la salud (32,4%), las humanidades (27,8%), y las lenguas extranjeras (40,7%). Hubo también diferencias importantes entre escolares y estudiantes, salvo por lo que respecta a las ciencias económicas y técnicas. Los escolares mostraron una preferencia superior al promedio por la atención de la salud (23%), el ejército (22,6%) y las humanidades (21,4%). A la hora de juzgar el prestigio de los establecimientos de educación superior, 57,1% de los encuestados citaron la Universidad Nacional de Uzbekistán. En términos generales, el prestigio de la educación superior fue calificado de “alto” por 49,1% de los encuestados (“promedio” 38,6%, “bajo” 7,5%, no contesta 4,5%). Las diferencias en función del sexo fueron despreciables, pero los estudiantes atribuyeron más prestigio que los escolares a la educación superior. 43,5% de los encuestados estimaban que el sistema de educación del país se va desarrollando de modo progresivo y de conformidad con las normas internacionales.

Es interesante señalar que las actitudes hacia el uso del alfabeto latino en lengua uzbeka eran mucho más negativas que las del personal profesional. Según 30,5% de los encuestados, ese cambio reducirá las oportunidades de conseguir información de fuentes extranjeras, y según 24,4%, elevará la categoría del uzbeko y reforzará las comunicaciones internacionales. Sólo 11% consideraban que favorecería el estudio de las lenguas europeas.

La encuesta puso de relieve los aspectos del currículo considerados menos satisfactorios por los jóvenes. Citaron la informatización 53,2% de los encuestados (y 67,7% de los estudiantes), la educación física 22,1% (12,3% de estudiantes), y la enseñanza de lenguas extranjeras 19,5% (35,4% de estudiantes). La enseñanza de la lengua y la historia nacionales fue citada únicamente por 8,1%. Los muchachos (57%) tienden a estar más descontentos que las muchachas (46,3%) con el nivel de informatización. Desde el punto de vista más amplio del desarrollo personal, 60,2% de los encuestados emitieron un juicio positivo de la educación en Uzbekistán (12% tenían un juicio negativo y 18,8% no sabían). Sin embargo, los muchachos (76%) fueron considerablemente más positivos que las muchachas (56,7%), 27,8% de las cuales no respondieron a la pregunta. Los estudiantes (73,8%) fueron también más positivos que los escolares (57,9%).

Casi la mitad (48,1%) de los participantes en la encuesta consideraron que no estaban preparados para el estudio independiente (50,8% de estudiantes; 28% de escolares); 19,2% de los encuestados no respondieron a la pregunta. La diferencia entre los sexos fue aquí significativa, ya que 61,1% de muchachas, frente a 41% de muchachos, declararon no estar preparadas. La falta de experiencia práctica fue citada como motivo para no sentirse preparado por 60,8% de los encuestados y 72,7% de estudiantes; 31,8% invocaron el bajo nivel de la base material y técnica, y 27,3%, poco conocimiento teórico. Una vez más aquí hubo diferencias en función del sexo: 72,7% de los muchachos, pero sólo 59,1% de las muchachas, se quejaron de falta de experiencia práctica. Inversamente, 13,6% de las muchachas consideraban que tenían poca independencia, en tanto que los muchachos no mencionaron este factor.

Conclusión

El contexto social de las políticas de educación cobra mayor complejidad cada día, a medida que crecen las necesidades de educación de las sociedades contemporáneas. Es, pues, sumamente necesario producir información de ciencias sociales que resulte pertinente y aprovechable con miras

a una política efectiva y acertada, incluso si las dificultades metodológicas y prácticas con que tropieza la investigación van en aumento. En este sentido, revisten especial importancia las políticas de empleo y desempleo de los jóvenes, sobre todo en el contexto de la transición económica y el cambio institucional del sector de educación.

Un aspecto importante de la investigación empírica es la evaluación de la intensa actividad legislativa expuesta en este artículo, que, junto con el nuevo Programa Nacional de Capacitación, han dado lugar a una reestructuración en profundidad del sistema de educación. La evaluación es un componente esencial del diálogo en curso entre los numerosos copartícipes del sistema de educación: el estado, las familias, los niños y jóvenes, los empleadores potenciales y la sociedad en general. Desde el punto de vista de las políticas, los datos procedentes de la investigación sociológica proporcionan toda una serie de informaciones de primera importancia: sobre las actitudes del público hacia la educación; sobre las relaciones entre el sistema de educación y sus usuarios; sobre los necesarios cambios de política; y sobre cuestiones de financiación. La investigación sociológica objeto de este artículo pone de manifiesto que la sociedad del país ha cobrado más conciencia del valor de la educación en general y del de la educación superior en particular; las propias encuestas contribuyen de modo directo a ello. Debido, entre otros factores, a un cambio de política, tanto el sistema de educación como las perspectivas de empleo para los jóvenes están mejorando. Ahora bien, dadas la complejidad de los problemas y la rapidez con que se modifican las circunstancias, ninguna evaluación puede considerarse definitiva. Además, son muchos los temas que apenas han sido investigados, entre ellos, en particular, la relación entre la educación inicial, y la capacitación y la formación permanentes. Hace falta más investigación, y es posible integrarla mejor en las políticas de educación de Uzbekistán.

Traducido del inglés

Nota

* El estudio de que se da cuenta en este artículo fue realizado en 2001 por un grupo de especialistas del comité de coordinación del Programa MOST de la UNESCO, la República de Uzbekistán y el Centro Izhtimoiy Fikr de investigación pública de Uzbekistán. Además del autor, integraban el equipo el Profesor Yakov Umansky (Pedagogía), el Profesor Ozod Ata-Mirzaev (Geografía), Kadyr Juraev (Ciencias Políticas) y Vladislav Ignatenko (Sociología).

La aplicación de la investigación en el ámbito de las ciencias sociales a la política de migración en la República Checa

Zdeněk Uherek

Nota biographica

El Dr. Zdeněk Uherek es etnólogo y vicedirector del Instituto de Etnología de la Academia de las Ciencias de la República Checa. Son numerosas sus publicaciones sobre etnología, etnicidad y migración en el ámbito urbano.

Email: uherek@eu.cas.cz.

El presente estudio monográfico se centra en las actividades de investigación del Departamento de Estudios Étnicos del Instituto de Etnología, integrante de la Academia de las Ciencias de la República Checa, y la aplicación de los resultados de la investigación a la esfera de la adopción de decisiones. Se examina una serie de investigaciones sobre migración encargadas al Departamento de Estudios Étnicos por organismos que las financiaron con becas y una serie de análisis encargados directamente por órganos decisorios. Resulta interesante señalar que el estudio monográfico abarca un período de profundas transformaciones institucionales que afectaron especialmente a la Academia de las Ciencias de la República Checa.

Información preliminar

El Instituto de Etnología del que forma parte el Departamento de Estudios Étnicos se dedica fundamentalmente a la investigación. Se emplea a los científicos del Instituto para que investiguen, esperándose de ellos que dediquen la mayor parte de su tiempo a esta labor. La enseñanza se considera valiosa, pero ha de ejercerse con carácter voluntario al margen de las obligaciones ordinarias. En este sentido, los empleados del Instituto se encuentran en una situación distinta de la de sus colegas universitarios; si desaparecen la originalidad científica y los correspondientes resultados, su existencia profesional tal vez corra peligro.

El Instituto de Etnología siempre se ha centrado en la investigación básica, que sigue formando el núcleo de sus actividades, pero por otro lado forma parte de la Academia de las Ciencias, integrada en su mayor parte por institutos dedicados a las distintas ramas de las ciencias naturales. Los institutos de ciencias sociales y humanidades ocupan un lugar minoritario en la Academia de las Ciencias y tienen asignado un presupuesto que, comparativamente, es muy limitado. Se ha llegado a debatir, y se sigue debatiendo, si la Academia de las Ciencias es lugar apropiado para las ciencias sociales, y si no sería mejor que los científicos especializados en humanidades ejercieran su labor exclusivamente en las universidades. El único modo eficaz de defender a los institutos de ciencias sociales de los ataques de que son objeto es demostrar que llevan a cabo un tipo de investigación del que las universidades están excluidas.

Los grandes institutos de ciencias naturales sólo pueden obtener un nivel de resultados aceptable mediante un enorme volumen de inversión. Al ser una institución estatal provista de un presupuesto que fundamentalmente procede de subvenciones estatales, la Academia de las Ciencias es blanco constante de las presiones del gobierno, el parlamento y el público, que quieren que produzca resultados beneficiosos para la sociedad y aplicables al margen del mundo académico en un sentido estricto. La cooperación con el ámbito extraacadémico es el eje de la política científica de la Academia de las Ciencias, que presiona a sus institutos para que divulguen los resultados científicos y presenten aplicaciones prácticas que fomenten la reputación de la Academia a los ojos del

público. Esta presión recae principalmente en los grandes institutos técnicos, pero las ciencias sociales se ven obligadas a desenvolverse en el mismo medio. Otra diferencia entre las ciencias sociales y las demás ciencias reside en que los institutos de ciencias naturales de gran tamaño y rendimiento suelen recurrir a las patentes y a los ejemplos de investigación aplicada para justificar su existencia. De hecho, algunos llegan a sufragar gran parte de sus gastos de funcionamiento mediante recursos extrapresupuestarios, además de garantizar el éxito económico de las empresas industriales y otras instituciones que hacen uso de sus resultados. La dirección de los institutos suelen aducir tal éxito económico como prueba fehaciente de credibilidad científica. El rendimiento obtenido por los recursos que se invierten en la investigación en la esfera de las ciencias naturales legitima la demanda de aumento de los gastos de capital destinados a las especialidades científicas “lucrativas” en detrimento de los demás institutos, como los que se dedican a las ciencias sociales.

Para alentar a los institutos de la Academia de las Ciencias a intensificar su colaboración con organizaciones no académicas, la financiación estatal se modificó en 1998 traspasándola del presupuesto general al ámbito de las subvenciones institucionales. Esta nueva situación económica permite a los institutos de investigación ampliar sus actividades y gestionar sus propios recursos en beneficio propio, pues los institutos académicos sólo transfieren al presupuesto estatal un porcentaje ínfimo de los ingresos generados. Pueden dedicar la mayor parte de las ganancias obtenidas a renovar su infraestructura y remunerar a sus empleados, lo cual supone un gran estímulo a la investigación aplicada. No obstante, la nueva política científica, adoptada hace unos años por la Academia de las Ciencias¹, se limita a establecer un marco muy general en el que opera el investigador particular. Tal como vengo observando, el hecho de que los investigadores particulares cuenten con la oportunidad de aplicar los resultados de su investigación personal o enriquecerla con la aplicación constituye motivo suficiente para adaptar los planes de investigación vigentes a consideraciones extraacadémicas.

En comparación con otras organizaciones checas dedicadas a las ciencias y la investigación, la Academia de las Ciencias ha logrado mantener un nivel relativamente alto. En la época de la denominada normalización, posterior a la invasión soviética de 1968, se procedió a despedir en masa a los opositores políticos, circunstancia que afectó especialmente a la “intelligentsia” que trabajaba en el sector de la educación y estaba en situación de ejercer influencia en los jóvenes. Las humanidades fueron las que salieron peor paradas, pero la Academia de las Ciencias sufrió menos las consecuencias. De hecho, fue más bien al contrario, pues varios pedagogos y científicos a los que se prohibió la enseñanza universitaria se incorporaron a la Academia de las Ciencias o colaboraron con ella. A los diez años de la caída del comunismo, los efectos se han diluido en parte, pero la escasez de profesores y científicos verdaderamente competentes en el ámbito universitario sólo se va corrigiendo lentamente. Además, un factor totalmente independiente que también influye es el hecho de que, como consecuencia de las obligaciones contraídas con los estudiantes, los institutos de enseñanza son más difíciles de reformar que las instituciones de carácter fundamentalmente científico. La Academia de las Ciencias fue objeto en 1993 de una reforma radical que supuso un recorte drástico de los presupuestos de sus partes integrantes. Sólo en ese año, la plantilla del Instituto de Etnología quedó reducida a prácticamente la mitad (Broucek, 1996, págs. 179 y 185) y se llevó a cabo una reestructuración a fondo. En la mayoría de los casos, se mantuvieron los equipos y dependencias de calidad que presentaban buenas perspectivas y se cerraron los que se habían limitado a sobrevivir. Al mismo tiempo, la propia Academia fue objeto de reestructuración, implantándose mecanismos de autorreglamentación y evaluándose los distintos equipos y dependencias. La labor de los distintos institutos de la Academia es actualmente objeto de evaluaciones periódicas a cargo de aclamados expertos selectos de la República Checa y el extranjero.

El Instituto de Etnología forma parte de los pequeños institutos de ciencias sociales. En diciembre de 2000 empleaba a 31 personas. En el curso del decenio de 1990 pasó por varias etapas de reorganización, una de las cuales fue la creación del Departamento de Estudios Étnicos, que estudia

las minorías, la migración, la integración de los grupos de emigrantes en la sociedad predominante, la antropología de la ciudad y otras cuestiones relacionadas con la dimensión étnica de la sociedad urbanizada contemporánea.

La institución de investigación y el equipo de investigación

La investigación sobre las migraciones quedó establecida en el decenio de 1990, época en que se formuló su tema central de estudio. A finales de 1989 empezaron a reestructurarse las actividades científicas del Instituto de Etnografía y Estudios sobre Folklore, rebautizado en 1998 con el nombre de Instituto de Etnología. Parece que con la caída del comunismo la nueva dirección del Instituto adoptó una actitud de máxima liberalidad. Puso término a los proyectos de investigación planificados por el estado, cerró los departamentos de investigación científica y dejó en manos de los investigadores la formulación de sus propias tareas de investigación, junto con la defensa de su viabilidad y perspectivas ante una junta científica del Instituto recién creada y ante el grupo de expertos nombrado por el comité científico. De ese modo, los investigadores podían formar equipos científicos con toda libertad. Este predominio del individuo conformaría la base de la nueva imagen del Instituto. La aplicación al “mercado de las ciencias” de un enfoque tan liberal fue un mecanismo efectivo para determinar qué investigadores carecían de creatividad, no conseguían idear proyectos individuales y se limitaban a sobrevivir en el Instituto.

Los proyectos presentados se ceñían, en su mayor parte, a los resultados confirmados y conseguían aprovechar, ampliar y recontextualizar los aspectos verdaderamente positivos y útiles de la labor anterior. El estudio por distintos equipos de varios aspectos de la etnología empezó a generar una interesante polarización en un ámbito de investigación que antes de 1989 había sido homogéneo. Por una parte, se formaron equipos con arreglo a la perspectiva etnográfica tradicional a fin de rehabilitar el campo tradicional de especialización, antes desatendido, sobre todo durante la “normalización”, dominada por un Partido Comunista que sospechaba por motivos ideológicos de la investigación etnológica centrada en la cultura popular tradicional. En el plano histórico, estos estudios se ponían en relación con el nacionalismo “burgués” del siglo XIX y estaban ligados de diversas maneras a la historia cultural de la propia nación. Por otra parte, algunos proyectos más cercanos a la sociología se centraban en la sociedad urbana contemporánea, lo cual, sin ser totalmente novedoso, no está muy arraigado en la etnografía checa. El estudio de las modificaciones de la vida rural y de enclaves checos y no checos del extranjero surgió en el marco de la etnología practicada durante la monarquía austrohúngara y prosiguió en la recién establecida Checoslovaquia de 1918 a 1938. Por su parte, los denominados procesos étnicos no despertaron interés hasta finales del decenio de 1950, momento en que los etnólogos empezaron a prestar atención a la región repoblada cuando, acabada la guerra, se expulsó a unos dos millones de alemanes de los Sudetes. El último tema importante de la etnología checa fue el estudio de las minorías étnicas de Bohemia y Moravia, con inclusión de los romaníes. En los proyectos presentados a partir de 1989 estaban presentes todos estos temas, acompañados a menudo del intento de aplicar nuevos enfoques (como, por ejemplo, estudios de las manifestaciones del nacionalismo en comunidades urbanas multiétnicas) y de efectuar investigaciones sobre el terreno impensables durante el régimen comunista (como, por ejemplo, estudios sobre la diáspora checa en Francia y otros países de Europa occidental). Al evaluar los proyectos se tenía en cuenta la importancia del estudio para la sociedad, pero no se valoraba la posibilidad de aplicación extraacadémica concreta. La preparación y la evaluación de los proyectos servían de base al sistema de becas, inexistente en la Checoslovaquia comunista. Hasta el decenio de 1990 no se crearon organismos de concesión de becas, que se empezaron a otorgar en 1991.

El Dr. Stanislav Broucek, por aquel entonces director del Instituto de Etnografía y Estudios sobre Folklore, recibió una beca para realizar un proyecto titulado *Influencia de factores subjetivos y objetivos en la transformación de la etnicidad de las comunidades de origen checo en el extranjero*, que combinaba varios proyectos de investigación centrados en grupos de emigrantes checos. En un

principio, cuatro investigadores trabajaron en el proyecto, que partía del análisis de tres corrientes migratorias de checos que en el curso del siglo XIX llegaron a Banat (Rumania), Volynia (Rusia) y Francia. Estaba previsto que, desde el punto de vista histórico, el proyecto analizara la influencia de las diversas condiciones de entornos culturalmente distintos en la integración y la adaptación de los emigrantes checos, prestando especial atención a la relación que mantenían con la tierra de donde procedían. También recibió una beca el proyecto titulado *Aspectos etnosociales y etnoculturales de la evolución de la población romaní (adaptación y asimilación del grupo en un entorno industrial)*. También en este caso el proyecto adoptaba una perspectiva histórica amplia y preveía analizar datos históricos para mostrar la transformación gradual del modo de vestir, la cocina, la vivienda y la mentalidad de la comunidad romaní en el período posterior a la emigración. Cabría comparar la actual situación con la vida que llevaban los romaníes en el medio rural eslovaco, de donde la mayoría había emigrado a Bohemia a partir de 1945. Otras solicitudes de beca para investigaciones etnológicas adoptaban una perspectiva histórica semejante, como era el caso del proyecto titulado *Identidad étnica y cultural de la ciudad checa*, que estudiaba la coexistencia multicultural surgida en las ciudades checas en el siglo XIX y principios del siglo XX. Este enfoque, habitual en los estudios etnográficos checos, respondía al reconocimiento de la etnografía como disciplina histórica.

Todos estos proyectos, sometidos a especialistas en etnología para que los evaluaran y formularan observaciones, proponían fundamentalmente investigación básica. Los equipos estaban integrados exclusivamente por etnólogos, y los métodos de análisis se centraban en el estudio de documentos históricos y la investigación cualitativa sobre el terreno.

Resulta sintomático que ninguno de los proyectos mencionados se llevara a cabo con arreglo a la propuesta original. Los programas de investigación cambiaron como consecuencia de la situación social, imposible de prever por los científicos, que fue tomando cuerpo mientras se preparaban las solicitudes de beca. La comunidad romaní empezó a asomar en el panorama político y su posición económica a cambiar. La situación de la comunidad romaní checa dejó de estar circunscrita exclusivamente a la República Checa, pasando a formar parte de un problema paneuropeo. El equipo de investigación que en un principio se proponía estudiar aspectos de la adaptación y la asimilación empezó a colaborar con instituciones internacionales dedicadas a la protección de los derechos humanos. En estrecha cooperación con diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, la investigación acabó transformándose en un análisis de la actual situación política y económica de los romaníes en el plano tanto internacional como local. En cambio, la publicación basada en el proyecto original tenía previsto un título característico (*Los romaníes: ¿en busca de la seguridad perdida?*) y debía centrarse exclusivamente en la situación existente.

El otro proyecto mencionado también se vio modificado por una situación nueva imprevista. La combinación entre la liberalización de la Europa poscomunista y la incertidumbre reinante provocó importantes migraciones de ciudadanos del sur y el este de Checoslovaquia. Por un lado, Checoslovaquia pasó a ser país de tránsito, mientras que, por otro, se convirtió en fuente de emigración de mano de obra, a la vez que país receptor.

El objetivo de asentamiento permanente en Checoslovaquia quedó manifiesto tras la “Revolución de terciopelo” cuando integrantes de minorías checas residentes en la ex Unión Soviética, sobre todo en los enclaves checos de Ucrania y Belarús (zonas afectadas por la catástrofe nuclear de Chernobyl), se dirigieron al gobierno de Checoslovaquia en busca de asistencia. En 1990, el gobierno prometió asistencia, y en 1991 se puso en marcha un traslado en masa, pero controlado, de habitantes de pequeños enclaves checos de Ucrania a ciudades y aldeas checas. Esta oportunidad de estudiar detenidamente un fenómeno migratorio, desde las fases preparatorias hasta el proceso de adaptación al nuevo lugar de residencia, con inclusión de la participación de los órganos administrativos y las reacciones de la población local, llamó la atención del equipo del proyecto, que, después de haber estudiado las transformaciones a largo plazo de la etnicidad, empezó a

reorientar su labor, en colaboración con antropólogos de la Universidad Rikkjo de Tokio que se sumaron al estudio de 1992 a 1995, centrándola en la emigración en curso y sus efectos.

Así pues, en uno y otro caso ciertos procesos sociales modificaron los intereses de los científicos y conformaron una nueva orientación que incorporaba su estudio en el contexto y el mundo de la investigación de ámbito internacional. Esta reorientación de la etnología hacia la actualidad acercó a la vez a los científicos a las cuestiones que preocupaban a las instancias decisorias, las cuales empezaron a prestarles atención.

Las instancias decisorias

En comparación con los expertos de otros ámbitos científicos, los antropólogos y etnólogos sociales que tratan con las instancias decisorias parten con ventaja en el sentido de que, en principio, el arte de comunicarse con la gente forma parte de su preparación. Desde el punto de vista del etnólogo, las “instancias decisorias” conforman un tipo concreto de comunidad social y, en consecuencia, un posible objeto de estudio en relación con el cual pueden situarse. El acceso a un medio apropiado permite trabajar con la comunidad y ganarse su aceptación.

Sin embargo, aunque por lo general se da por sentado que la perspectiva científica es característica, el antropólogo social dispone de conocimientos e información sobre la realidad social que con mucha frecuencia entran en el ámbito de la experiencia empírica de las instancias decisorias. A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con los médicos, los trabajadores sanitarios, los geólogos o los arqueólogos, la autoridad científica del antropólogo no procede de normas establecidas con claridad, sino que es objeto de una negociación permanente.

El golpe de estado político de 1989 espoleó la movilidad social. En vista de la necesidad de personas competentes y preparadas que estuviesen desvinculadas del anterior régimen político, muchos científicos e investigadores se incorporaron gradualmente a las esferas decisorias. Varios etnólogos ocuparon puestos en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República Checa, en los ministerios de Interior, Desarrollo Local y Cultura y en la Oficina del Presidente, con lo cual se estrecharon los lazos entre el mundo de la ciencia y el de la adopción de decisiones, se abrieron debates extraoficiales y aumentaron las demandas concretas de los científicos. En 1990, en atención a una petición de la Oficina del Gobierno de la República Checa, el equipo de proyectos preparó para uso de los órganos decisorios un diccionario terminológico que explicaba los conceptos fundamentales relacionados con los procesos étnicos con el objeto de facilitar la comunicación no sólo entre el mundo de la ciencia y el de la adopción de decisiones, sino también entre las distancias instancias decisorias.² Sin embargo, también quedó claro que la incorporación de científicos a la esfera decisoria dista mucho de resolver todos los problemas de comunicación. Normalmente, los encargados de adoptar decisiones recién llegados del mundo de la etnología conocían perfectamente las posibilidades y las limitaciones de la disciplina, por lo que actuaban con suspicacia a la hora de encargar proyectos de investigación etnológica aplicada. No se avenían a admitir que, al igual que las autoridades oficiales habían cambiado desde 1989, la ciencia había experimentado transformaciones fundamentales. En otros casos, estos recién llegados del mundo de la etnología no creían que hiciese falta prestar atención a las recomendaciones formuladas por científicos cuya trayectoria profesional conocían, pues no les parecía que dijese otra cosa que lo que ya sabían. Resulta paradójico al respecto que los encargados de adoptar decisiones recién llegados del mundo de la etnología mostraran franqueza y confianza para con sus antiguos colegas, a pesar de lo cual sus respectivos intereses se habían alejado tanto que la opiniones de los científicos en relación con temas concretos les parecían absurdas.

Hablé con muchos científicos antes de que pasaran a la esfera decisoria. Varios procuraban convencerse por todos los medios de que su alejamiento era temporal, y de que seguirían vinculados con el mundo de la ciencia, ocupándose de temas afines a la antropología. Al cabo de diez años, el

contacto entre los dos ámbitos es reducido, y lo normal es pasar del mundo de la ciencia al de la adopción de decisiones y no al contrario.³ Además, la adaptación académica al ámbito normativo exige habitualmente a los antropólogos y los etnólogos, aunque no, por ejemplo, a los jurisconsultos, cierto grado de moderación de la ambición científica, al igual que corta el contacto con el actual programa científico.

Aun así, en el caso de la investigación centrada en la migración a la República Checa procedente de Ucrania y Belarús, la situación de los científicos se vio favorecida por las instancias decisorias, que tenían que verificar varias hipótesis muy concretas mientras se producía la migración. La situación les resultaba tan nueva y tan fuera de lo común que no disponían de soluciones prefabricadas.

El desacato de las órdenes

En la aldea de Mala Zubivscina y la pequeña ciudad de Malinovka, situadas en Ucrania, habitaba una población marcadamente “arrusada” y “ucranizada” cuyos antepasados habían llegado de Bohemia en la segunda mitad del siglo XIX; parte de la población vivía dispersa en grandes ciudades de Ucrania y Belarús. El traslado iniciado en 1991 no sólo suponía un mero traspaso de población de un país a otro, sino también el establecimiento de un marco jurídico y social que permitiera a los recién llegados comenzar una vida digna en el nuevo país. Para ello hubo que localizar emplazamientos adecuados de Bohemia y Moravia donde se les ofreciese trabajo y se les encontrara alojamiento acondicionando casas y pisos deshabitados. Sin embargo, a pesar de los desvelos de los órganos gubernamentales, muchos ciudadanos ucranianos y belarusos lo pasaron mal psicológicamente después del traslado o no quedaron satisfechos con la nueva situación. El equipo científico se proponía evaluar de forma independiente los problemas de las personas trasladadas y proponer maneras de trasladar a la población de las zonas contaminadas en las mejores condiciones humanitarias posibles.

Las instancias decisorias no se dirigieron al equipo científico para que se ocupara de la cuestión hasta que surgieron las primeras dificultades; de hecho, los científicos fueron los primeros en trabar contacto. Gracias a una beca de la Academia de las Ciencias, el equipo científico llevó a cabo investigaciones sobre la población trasladada y en 1992 organizó un taller sobre “la influencia de factores subjetivos y objetivos en la transformación de la etnicidad de las comunidades de origen checo en el extranjero y con posterioridad a la emigración de regreso” en el cual se presentaron los primeros resultados de las investigaciones. No sólo participaron el mundo de la ciencia y personal gubernamental encargado del traslado, sino también representantes de grupos de trasladados. El interesante debate que generó el encuentro enriqueció a todas las partes que intervinieron y se publicó de inmediato (Broucek, Uherek y Valaskova, 1992).

Con el tiempo, resultó que el contacto directo entre los científicos y los encargados de adoptar decisiones y el debate conjunto en mesas redondas y talleres dejaban huellas más profundas que la comunicación por escrito. La actividad de los científicos suscitó una reacción inmediata, y en el curso del taller se empezó a hablar de investigación aplicada.

La Oficina del Gobierno y el Ministerio de Economía encargaron en el verano de 1992 el proyecto de investigación aplicada sobre *los factores que afectan a la adaptación y la integración social de los trasladados de la zona de Chernobyl a la República Checa*, con sujeción a una condición metodológica impuesta por las instancias decisorias que resultó fructífera desde el punto de vista científico. La beca obligaba a complementar la etnología cualitativa con la reunión de datos empíricos y la interpretación cuantitativa (se comunicó expresamente a los científicos que debían presentar parte de sus conclusiones en forma de tablas y gráficos). En el curso de las conversaciones se les indicó que debían centrarse en cuestiones antes desatendidas por los etnólogos en Bohemia, como, por ejemplo, el historial profesional y académico, la competencia lingüística, la información, la cooperación de los inmigrantes con organizaciones no gubernamentales, las estructuras

familiares, la evaluación de las relaciones con la sociedad dominante, la añoranza del lugar de origen, las cuestiones relativas al nuevo empleo, la residencia, la asistencia a la escuela y otras más. Además de reunir información expositiva y datos procedentes de las observaciones, había que preparar un cuestionario sobre la base de investigaciones llevadas a cabo en colaboración con un sociólogo. Aunque esta ampliación del campo de la etnología académica y la antropología social supuso la adopción de métodos de interpretación propios de la sociología y suscitó el debate interdisciplinario con la sociología cuantitativa positivista (característica de la sociología comunista), la investigación etnológica tuvo el efecto contrario: la investigación orientada a la esfera normativa quedó ligada a determinados métodos empíricos. A la vez, mientras el mundo de la etnología insistía cada vez más en la necesidad de llevar a cabo proyectos de investigación a largo plazo centrados en ubicaciones concretas y basados en la observación de los participantes, la investigación de interés normativo exigía intervenciones sobre el terreno de breve duración encaminadas, de ser posible, a estudiar intensamente todas las ubicaciones en las que se hubiesen asentado trasladados. Por último, aunque la antropología en su conjunto había empezado a mostrar preferencia por obras de carácter más general, los órganos decisorios pedían estudios fácticos pormenorizados provistos de pruebas demostrables.

Al conservar la perspectiva de la investigación básica a pesar del carácter aplicado de los estudios y de la presión ejercida para que fueran pertinentes en la práctica, el equipo de investigación adoptó una combinación de métodos propios de la investigación cualitativa y cuantitativa. Como consecuencia, se publicaron algunas obras expositivas de talante interpretativo, pero los informes de investigación anuales presentados a las instancias decisorias tenían un carácter más bien positivista (figuran exámenes panorámicos de la investigación en Broucek, Uherek y Valaskova, 1995; Uherek 1996, págs. 103-9, y Valaskova, Uherek y Broucek, 1997).

El traslado de descendientes de inmigrantes checos y su familia procedentes de Ucrania y Belarús quedó ultimado el 31 de diciembre de 1993. Cabe resumir del siguiente modo los 18 meses de la labor realizada por el equipo etnológico para los órganos decisorios:

- La iniciativa de investigación aplicada provino de los científicos, que renovaron el objeto de estudio y empezaron a dialogar con los órganos decisorios en el marco del taller conjunto. Consiguieron ofrecer a tiempo sus servicios en relación con situaciones en torno a las cuales las instancias decisorias estaban deseosas de recibir asesoramiento.
- En un principio, los procedimientos metodológicos habituales de los antropólogos sociales y las ideas de las instancias decisorias discrepaban por lo que se refiere al concepto de investigación. El período inmediatamente posterior a noviembre de 1989 se caracteriza por la resignada sujeción metodológica de los científicos a las exigencias de la esfera decisoria; si no hubiera sido así, no se habría dispuesto de fondos y no se habría llevado a cabo ningún tipo de investigación pertinente en el ámbito normativo. En ninguna otra ocasión he acatado el dictado metodológico impuesto por las instancias decisorias.
- Los resultados de la investigación se comunicaron por escrito y los encargados de adoptar decisiones se preocuparon de leerlos y de comentarlos con los investigadores. Se incorporaron de inmediato mejoras instrumentales menores acordadas entre los encargados de adoptar decisiones y los investigadores (como, por ejemplo, la mejora de la información facilitada a los trasladados), pero cuando las soluciones presentaban mayor complejidad y exigían mayores inversiones (por ejemplo, una mejor distribución territorial de los recién llegados), lo normal era que los encargados de adoptar decisiones optasen por no actuar de conformidad con los resultados de la investigación.
- Los proyectos de investigación sólo se pudieron llevar a cabo combinando las becas, las subvenciones oficiales y los fondos académicos. Fue una suerte que la investigación sobre el traslado de población se iniciase mediante fondos de becas académicas aunque la orientación ideológica de éstas no coincidiera plenamente con el objetivo de la investigación, pues si hubiera sido de otro modo puede que los órganos decisorios no hubieran aportado fondos para

llevar a cabo una actividad que carecía de continuidad concreta y, tal vez, de resultados prácticos.

- Al encargar una investigación, los órganos decisorios daban por sentado que o bien confirmaría o bien desmentiría sus propias hipótesis, pero no preveían que abriera nuevas perspectivas de estudio. No obstante, cuando se demostró que eso era lo que ocurría, los órganos decisorios declararon que la cooperación les había resultado instructiva y útil.

No obstante, esta fase de la cooperación presentaba una serie de defectos. En primer lugar, ni los científicos ni los órganos decisorios actuaron con suficiente flexibilidad. El traslado se puso en marcha en 1991, a la vez que comenzaba la investigación académica, pero las negociaciones intensas entre los científicos y el Gobierno no se iniciaron hasta 1992, coincidiendo con la celebración del taller mencionado. Los órganos decisorios otorgaron los primeros recursos a la investigación en 1992, quedando establecido que los investigadores presentarían las primeras conclusiones no más tarde del 31 de diciembre de 1992, con lo cual los resultados de las investigaciones no pudieron ejercer influencia en las políticas hasta 1993; el 31 de diciembre de 1993 la migración controlada se había dado por acabada. Es cierto que los científicos habían celebrado consultas con las esferas normativas, pero sólo en el plano oficioso. Además, los científicos carecían de experiencia suficiente en investigación aplicada; lograron señalar deficiencias de orden humanitario, pero en muy pocos casos presentaron una metodología al respecto o las remediaron en la práctica. Por ejemplo, los investigadores recomendaron que no se alojara a los trasladados en lugares donde sólo dos años atrás el ejército soviético había alojado tropas, pues ello suscitaría reacciones negativas entre los habitantes de la zona (“se van unos rusos y nos traen otros”), pero no consiguieron preparar efectivamente metodologías de búsqueda de pisos disponibles y otras soluciones.

Investigación básica frente a investigación orientada a las políticas

Las investigaciones científicas llevan tiempo. Los mecanismos más interesantes de los procesos de adaptación en el marco del traslado de ciudadanos de origen checo y su familia de Ucrania y Belarús no se determinaron hasta 1993, momento en el que el traslado estaba a punto de concluir. En consecuencia, fue prácticamente nula la aplicación de los resultados al propio proceso de migración. El 31 de diciembre de 1993 se disolvieron los órganos responsables de la gestión de la migración, sin que existieran desde entonces instituciones que se encargasen directamente de esas cuestiones. Por ello, el equipo científico financió la ulterior investigación con recursos académicos. Sin embargo, por aquel entonces se puso en marcha otra migración controlada, en este caso de personas de origen checo residentes en Kazajstán. Como propusieron los etnólogos (aunque no forzosamente porque las instancias decisorias respondieran directamente a sus constataciones), la organización quedó encomendada a la fundación no gubernamental *Clovek v tisni* (“Gente Necesitada”). Las dimensiones del traslado fueron más reducidas, pero la duración fue superior (no concluyó hasta 2000).

El equipo solicitó apoyo para 1995-1997 al organismo de concesión de becas de la Academia de las Ciencias con vistas a llevar a cabo un proyecto titulado *El proceso de adaptación e integración social de los trasladados a la República Checa procedentes de Ucrania, Belarús y Kazajstán*. Durante esos años el equipo de investigación siguió trabajando sobre el terreno con los trasladados ucranianos y belarusos y amplió su metodología de investigación a los inmigrantes de origen checo procedentes de Kazajstán.

Por aquel entonces el equipo científico no tenía interlocutores en las esferas normativas, pero siguió aplicando la metodología preparada antes en colaboración con las instancias decisorias. No obstante, en un principio la investigación iba dirigida exclusivamente a los círculos científicos. En 1997 se publicó el estudio final (Valaskova, Uherek y Broucek, 1997), que presentaba los

resultados pormenorizados de la investigación sobre los traslados de la población procedente de Ucrania y Belarús en 1991-1993 y el seguimiento de la adaptación social de los trasladados. Por los motivos señalados, el estudio no tuvo repercusiones inmediatas en la esfera normativa.

Lo cierto es que cuando los órganos decisorios financian la investigación al menos en parte, el mundo normativo se siente motivado a tomar en consideración los resultados obtenidos. Vengo observando que, a no ser que financien los proyectos de investigación, los órganos decisorios no suelen interesarse en los resultados.

Ampliación de las perspectivas en torno a la migración a la República Checa

En el curso de la investigación sobre la migración controlada procedente de Ucrania, la migración a la República Checa adquirió proporciones sin precedentes. Aparte de la migración de mano de obra procedente de Ucrania y de la migración procedente de Rusia, la República Checa atrajo a muchas personas de diversos países en busca de asilo. En la primera mitad del decenio de 1990 eran a menudo víctimas de las guerras de los Balcanes, algunas de ellas de origen checo, pues descendían de inmigrantes bohemios que se habían establecido en los Balcanes en la época del imperio austrohúngaro (véase al respecto Uherek, Lozoviuk y Toncova, 2000). En el curso de la guerra de Bosnia y Herzegovina, los propios refugiados de origen checo pidieron que se examinara su asentamiento en los Balcanes y solicitaron al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto de Etnología que estudiaran la cuestión con mayor detenimiento.

El Instituto de Etnología puso en marcha las correspondientes actividades, también en este caso de forma independiente, pero al poco tiempo intervino el Ministerio de Relaciones Exteriores. En varias ciudades de la federación croata musulmana de Bosnia y Herzegovina empezaron a fundarse asociaciones checas, por lo que este Ministerio encargó un estudio para averiguar su orientación ideológica, su composición y sus actividades. El proyecto, de poca duración y, habida cuenta de los fondos de que disponía el Ministerio, de proporciones reducidas, empleaba únicamente métodos cualitativos. En este caso, la cooperación era muy sencilla: al encargar la investigación, el Ministerio exigía la presentación de cierto tipo de información que los científicos reunían y aportaban dentro del plazo establecido. La metodología incumbía a los científicos, y la información no iba dirigida a la adopción inmediata de decisión alguna, sino que se limitaba a ampliar los conocimientos sobre el territorio en cuestión. En distintos momentos se llevaron a cabo varias investigaciones semejantes.

Aun así, este proyecto limitado inauguró la investigación sobre el terreno en Bosnia y Herzegovina. Un proyecto complementario, presentado inmediatamente después al organismo de concesión de becas de la Academia de las Ciencias con el título de *Los checos en Bosnia y Herzegovina: Tuzla, Zenica, Sarajevo*, se llevó a cabo en 1996-98 y estuvo dirigido por el autor del presente artículo. En el marco de la beca se activó la investigación a largo plazo en Bosnia y Herzegovina, lo cual supuso uno de los proyectos de investigación en territorio extranjero más exhaustivos entre los llevados a cabo por el Instituto de Etnología. De ese modo adquirieron formación sobre el terreno varios antropólogos jóvenes.

Los resultados del proyecto impulsaron otro proyecto paralelo denominado *De una punta a otra de los puentes migratorios*, dirigido por el autor del presente artículo entre 1998 y 2000. El proyecto, que estaba financiado por el organismo de concesión de becas de la República Checa, tenía prevista desde el principio la colaboración con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La falta de actividades actualizadas sobre el terreno, debida a que hasta entonces la investigación se había llevado a cabo casi exclusivamente en el territorio de la República Checa sin entenderse debidamente la situación en el lugar de origen, quedó pendiente durante los proyectos de investigación centrados en los refugiados procedentes de Ucrania y Belarús. El análisis del contexto de origen comporta la aplicación del instrumento más eficaz de la antropología social (la

investigación realizada en el entorno de otra cultura), a la vez que ofrece a la etnología y la antropología social un campo de investigación en relación con el cual los órganos decisorios del país receptor disponen de acceso e información limitados.

Aparte de Bosnia y Herzegovina, en el marco del proyecto se llevó a cabo investigación sobre el terreno en Kazajstán, donde se estudiaron las decisiones en la esfera de la migración junto con las condiciones de vida de los enclaves de checos dispuestos a emigrar. Además, se llevó a cabo un estudio comparado de la inmigración de minorías alemanas y de la política de migración aplicada por el Gobierno de Alemania al respecto. El tema suscitó un debate muy útil, en particular con la fundación Gente Necesitada, que organizó el traslado de ciudadanos de origen chico procedentes de Kazajstán.

Otro componente del proyecto *De una punta a otra de los puentes migratorios* investigaba varios enclaves checos de Ucrania meridional de los cuales sólo partió en dirección a Bohemia una corriente de migración escasa y espontánea. Con ello se pretendía aprender a supervisar el potencial migratorio y prever la ulterior evolución. Se ha publicado parte de los resultados (Uherek, Valaskova y Kuzel, 1999; Uherek *et al.*, 2000).

El auge de la migración

En el marco de las negociaciones sobre la adhesión de la República Checa a la Unión Europea la migración pasó a ocupar el primer plano. Como consecuencia del éxodo romaní el país ha vuelto a convertirse en importante fuente de emigración, sin por ello perder su condición de receptor. Cunde la opinión de que las consecuencias de esta dinámica sólo pueden abordarse en el marco de la situación global internacional (con arreglo a la cual la emigración romaní suscita actualmente inquietud en el ámbito de la política exterior) y adoptando una perspectiva a largo plazo en lo que se refiere a la integración de los extranjeros.

En este contexto, el Ministerio de Relaciones Exteriores lleva mucho tiempo manteniendo contactos con los círculos científicos y organiza todos los años una solicitud de propuestas con fines de financiación de proyectos científicos. A principios de 2000 se solicitaron propuestas en torno al tema *Tendencias de la migración romaní en Europa central*, en relación con el cual se concedió una beca al Departamento de Estudios Étnicos del Instituto de Etnología, representado por Zdenek Uherek en colaboración con Renata Weinerova.

El proyecto partía del supuesto de que los distintos países ex-comunistas presentan una serie de rasgos comunes con respecto a la migración romaní, lo cual fomenta la cooperación internacional entre los órganos decisorios y puede llegar a propiciar la ulterior cooperación en el seno del mundo científico. En este caso, las recomendaciones pertinentes en la esfera de las políticas no pueden basarse en la labor de un pequeño equipo de especialistas ubicado en un país, sino que exige disponer de una red de expertos que se intercambien datos comparables. El objetivo del proyecto era crear una red de ese tipo formada por expertos de distintos países ex-comunistas y de Europa occidental. También se invitó a representantes de órganos decisorios a que asistieran a la mesa redonda en la que se determinaron los fundamentos de la red y se examinaron los distintos enfoques posibles.

Al igual que el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ha creado instituciones para mejorar la comunicación con el mundo de la ciencia (como, por ejemplo, la junta científica del Ministerio), el Ministerio del Interior ha fomentado el fortalecimiento institucional junto con los estudios académicos que encarga para que le faciliten información sobre los distintos grupos migratorios. En lo tocante a la migración y la etapa posterior a la migración, el principal organismo es la Comisión para la Integración de los Extranjeros del Ministerio del Interior, integrada por representantes del Ministerio del Interior, otros ministerios competentes, el Gobierno, la Oficina del Presidente de la

República Checa, organizaciones no gubernamentales y representantes de ciudades y municipios. En ese sentido, este organismo puede emprender actividades conceptuales de gran alcance y transmitir el impulso del mundo científico a la esfera decisoria.

Como un miembro del equipo de investigación etnológica formaba parte de la Comisión, el intercambio de información y la capacidad de atender las solicitudes del Ministerio del Interior aumentaron. En 2000 el Instituto de Etnología llevó a cabo para el Ministerio del Interior estudios sobre los vietnamitas, los armenios, los georgianos y los croatas residentes en Bohemia. Habida cuenta de la labor sobre el terreno que exigía cada estudio, no era en modo alguno posible que el equipo de cuatro personas se encargara de las distintas y complejas investigaciones de forma independiente, por lo que los estudios se basaron en la labor de investigadores externos supervisados y metodológicamente dirigidos por el Instituto de Etnología.

A la vez que la esfera decisoria empezaba a establecer instituciones para cooperar con el mundo científico, la Academia de las Ciencias creó instituciones y procedimientos de apoyo a la investigación aplicada, siendo uno de ellos el denominado Proyectos Solicitados. Ese tipo de proyectos recibe becas en el marco de una invitación a presentar ofertas, siendo obligatorio que una institución no académica competente presente un escrito en el que indique que va a utilizar los resultados de la investigación y aplicarlos en la práctica.

El equipo científico del Departamento de Estudios Étnicos del Instituto de Etnología preparó en 2000 un Proyecto Solicitado con vistas a ampliar la investigación existente en torno a la cuestión de la migración. El proyecto, que se denominaba *La migración a la República Checa, la integración social y las comunidades locales en los países de origen: ucranianos, habitantes de Bosnia y Herzegovina y romaníes eslovacos*, estudiaba las causas de la emigración en el país de origen y se centraba en tres países concretos que presentaban pautas evidentes de migración a la República Checa. Se pretendía determinar los motivos que tienen las comunidades locales de Ucrania, Bosnia y Herzegovina y Eslovaquia para emigrar a Bohemia u otros países, los canales por los que circula la información sobre las posibilidades de emigración de mano de obra, la imagen de la República Checa en los países de origen, la manera en que se establecen contactos en relación con la emigración de mano de obra, la experiencia de los que regresan a los países de origen y la relación entre el entorno local de donde provienen los grupos migratorios y el proceso de integración en la República Checa. En este sentido, la migración se presenta como un conjunto de factores interdependientes sometidos a las condiciones internas de los países de origen y del país receptor. Antes incluso de registrarlo en el marco de la invitación a presentar solicitudes de beca, el proyecto se envió a instancias decisorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, de los cuales obtuvo apoyo y muestras de interés a efectos de emplear los resultados del proyecto. La beca se aprobó y el proyecto se puso en marcha el 1º de enero de 2001.

Conclusión

Vistos en retrospectiva, los diez años de comunicación entre las ciencias sociales y las instancias decisorias demuestran que el proceso comporta una negociación permanente entre los dos grupos, que compartían una serie de intereses y objetivos comunes y, además, presentaban líneas divisorias bien demarcadas, aunque no insalvables. En una sociedad democrática que funciona con políticas basadas en los conocimientos, los dos grupos, lejos de hacerse la competencia, procuran establecer una verdadera relación simbiótica. Para que la cooperación tenga éxito hace falta disponer mecanismos de mediación entre las instancias decisorias y el mundo científico que permitan el libre tránsito bidireccional de impulsos de trabajo, conocimientos y experiencia social, lo cual equivale, en la práctica, a crear redes de interés común en forma de organismos de concesión de becas, juntas científicas, comités conjuntos, órganos de control, etc. También es preciso que las instancias decisorias y los científicos adopten actitudes previsibles y reaccionen a las propuestas del otro grupo a tiempo y con eficacia, lo cual comporta efectivamente un intento recíproco permanente de

ejerger influencia en las ideas del otro grupo. Por último, la modalidad de comunicación reviste gran importancia. Para que la mediación resulte efectiva hace falta que los conocimientos científicos sean todo lo aplicables que sea posible a la hora de formular políticas y que las instancias decisorias planteen preguntas de forma que los científicos las puedan responder.

El presente estudio monográfico sobre la migración en el contexto checo demuestra que no es aconsejable esforzarse por definir una especie de “personalidad modal” característica de los científicos y de los encargados de adoptar decisiones, pues los dos grupos presentan diferencias internas. Varios encargados de adoptar decisiones han sido científicos; en menor medida, lo contrario es también cierto.

Son diversas las estrategias empleadas por las instancias decisorias para obtener conocimientos y utilizarlos. En el caso estudiado en el presente artículo se observa una variada gama de técnicas: encargos de estudios por escrito, informes verbales de investigación presentados en mesas redondas y seminarios, respuestas a solicitudes directas de información en comités de trabajo y juntas consultivas en los que los científicos se reúnen con miembros de la administración estatal, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales y, por último, consultas, tanto oficiales como oficiosas.

Parece que la modalidad más eficaz de utilización de los conocimientos es la respuesta verbal directa e inmediata a una solicitud de información precisa. Cuando la respuesta va acompañada de una referencia a estudios especializados o a la investigación pertinente, deja de ser una opinión para convertirse en una recomendación. Presentada ante una junta de personas en el marco de un seminario conjunto, la respuesta genera además una “opinión pública” de partes interesadas que no se puede pasar por alto fácilmente. Parece que este mecanismo de transmisión de información es más eficaz y más válido que un informe escrito, que, al ser estudiado únicamente por un círculo muy reducido de personas implicadas, a menudo sirve principalmente para presentar pruebas (en el caso de una auditoría, relativas al uso debido de los fondos asignados). Los órganos decisorios obtienen la mayor parte de la información por otros canales.

Al comunicarse con los científicos y otras partes interesadas, el Ministerio del Interior de la República Checa adoptó un enfoque mixto, pues aprovechó los debates celebrados en mesas redondas para publicar un volumen considerable de actas de distintas ponencias. De ese modo, el círculo amplio de partes interesadas tuvo la oportunidad de estudiar el contenido de una serie de artículos cuando ya había transcurrido más tiempo, con lo cual se multiplicaron los efectos positivos de las dos modalidades de comunicación. Es muy frecuente que la información dirigida a las instancias decisorias en forma de artículos y estudios aparecidos en publicaciones científicas y libros no llegue a su destinatario, sobre todo por las demoras en la publicación y por el hecho de que están escritos en un estilo que no se corresponde con las solicitudes de información concretas presentadas por la esfera normativa.

Además, como se indicaba antes, las instancias decisorias consultan las mismas fuentes de información a las que acuden los círculos amplios de población a fin de saber lo que sabe otra gente o supervisan los medios de información que ellos mismos crean y financian. Aunque de este modo la publicación en revistas científicas especializadas y libros queda totalmente devaluada, la pertinencia de la investigación aplicada deriva de la credibilidad que mediante tales publicaciones se granjean los investigadores como fuente rigurosa de información destinada a los órganos decisorios. Los científicos que recomiendan a colegas suyos ante las instancias decisorias suelen ser asimismo quienes evalúan los proyectos de investigación aplicada.

En los casos que se examinan en el presente artículo, la investigación básica financiada por organismos académicos de concesión de becas precedía a las necesidades de los órganos decisorios, y durante la fase de investigación aplicada los recursos solían proceder de fuentes diversas, lo cual

es lógico en la medida en que los órganos decisorios no son instituciones que tengan como fin la financiación de actividades científicas, sino que a partir de resultados anteriores compran información que les sirve para llevar a cabo sus labores. El estudio monográfico demuestra que los órganos decisorios están más dispuestos a pagar investigaciones suplementarias en función de sus necesidades concretas que a financiar investigación de aspiraciones ilimitadas dimanante de las prioridades académicas. Lo cierto es que en todos los casos de investigación aplicada examinados en el presente artículo los órganos decisorios financiaron el trabajo sobre el terreno propiamente dicho, mientras que la financiación de las fases preparatorias, los sueldos de los integrantes del equipo, el material de investigación y otros componentes corrieron a cuenta de la Academia de las Ciencias de la República Checa. En vista de las condiciones hoy imperantes en el país, sólo cabe concebir un cambio de procedimiento en casos excepcionales. Al parecer, esta estructura de financiación resulta efectiva. Los órganos decisorios y la Academia de las Ciencias se financian con cargo al presupuesto del Estado, por lo que a nadie interesan las repeticiones innecesarias de labores.

En el caso de las investigaciones llevadas a cabo en Kazajstán por el Instituto de Etnología, cuyos resultados se presentaron a la fundación Gente Necesitada, las instituciones cooperaron sin ningún tipo de apoyo financiero mutuo y se limitaron a intercambiarse información. En este sentido, la cooperación con arreglo al principio de “información a cambio de información” fue útil y, de hecho, generó proyectos de publicación conjunta.

Nuestro análisis deja claro que es muy frecuente que la esfera decisoria necesite información inmediata actualizada provista de todos los datos empíricos de que se disponga, pero sería un error deducir de ello que el mundo de las políticas no necesita datos de calidad superior. No obstante, aunque los datos de calidad son indispensables, la investigación aplicada combina las necesidades de rapidez, calidad y recursos de forma distinta a la que se observa en la investigación básica. Para una instancia decisoria, la estructura de comunicación ideal es una concatenación de preguntas y respuestas. A principios del decenio de 1990, el equipo del Departamento de Estudios Étnicos tuvo dificultades para adaptarse a este modelo, pues estaba acostumbrado a estudios exhaustivos a largo plazo sobre el discurrir histórico de distintos grupos. No obstante, no conviene exagerar las diferencias; las solicitudes de las instancias decisorias demuestran que hace falta establecer una amplia base de conocimientos generales antes de pasar a investigaciones concretas que estudien parcelas determinadas del sistema general. A la vez, en vista de la avalancha de solicitudes formuladas por las instancias decisorias, los equipos científicos no pueden ceñirse exclusivamente a sus propias investigaciones, debiendo servirse de redes de colaboración que les faciliten la información que les falta. La actividad científica no se limita a la labor sobre el terreno, pues depende además de la capacidad de determinar y evaluar la calidad de los datos secundarios procedentes de otras fuentes.

En el curso del estudio que aquí se presenta, mis colegas y yo preguntamos a los encargados de adoptar decisiones cómo manejan la información procedente del mundo científico y cómo afecta esta información a su labor decisoria. Lo normal es que no respondieran de forma satisfactoria, siendo frecuente que admitieran que, de hecho, no la tienen en cuenta: la actividad científica no afecta a la adopción de decisiones. Sin embargo, de esta respuesta negativa cabe colegir más bien que muy a menudo no entendían la pregunta y se imaginaban situaciones en que recibían un estudio científico, lo leían y adoptaban una decisión a partir de las recomendaciones que presentaba. De ser ese el objeto de la “utilización de los conocimientos”, habría que pensar que el científico tiene como meta privar al encargado de adoptar decisiones de responsabilidad política y someter las políticas a sus propios dictados. En la esfera de la migración, el enfoque de los órganos decisorios viene determinado primordialmente por el derecho internacional y nacional, por los intereses del Estado representado por la instancia decisoria, por las posibilidades económicas efectivas y por la situación de la migración, que se verá afectada por las distintas opciones de política de que dispone el responsable. El encargado de adoptar una decisión no ha de ser en ningún caso indiferente a los

intereses de individuos y de grupos migratorios particulares, pero tampoco es posible que la formulación de políticas se ciña exclusivamente a casos especiales. El enfoque del antropólogo consiste precisamente en lo contrario. En ese sentido, mi experiencia personal viene a demostrar que la contribución de los antropólogos y etnólogos sociales al proceso de adopción de decisiones consiste en humanizarlo tomando como base situaciones concretas sobre el terreno y la suerte de determinados individuos y grupos, facilitar a los encargados de adoptar decisiones un estímulo metodológico que les sirva para contemplar la realidad circundante desde una óptica más matizada, darles a conocer una experiencia social distinta de la que suele formar parte de su estrecho círculo y, por último, poner directamente a su disposición los conocimientos generados en los medios científicos.

También merece la pena señalar que los etnólogos de la República Checa han procurado presentar a las instancias decisorias propuestas de soluciones sistémicas y modelos posibles con vistas a demostrar qué decisiones podrían comportar los efectos adecuados. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible aportar recomendaciones concretas en este sentido; de hecho, cabe preguntarse si las instancias decisorias no considerarían el procedimiento demasiado limitador.

Parece que la cooperación entre las instancias decisorias y el mundo científico mejora en la República Checa. No hay duda de que es positivo que, en particular, las nuevas generaciones de encargados de adoptar decisiones confíen en la información científica. Parece que el motivo no es su falta de experiencia, sino el hecho de que no hayan conocido las ciencias sociales de la época comunista, con lo cual no consideran la disciplina instrumento de control ideológico, sino fuente de conocimientos, información y datos basados en la experiencia que, lejos de representar una amenaza, puede resultar verdaderamente útil cuando se le da un trato adecuado.

Traducido del inglés

Notas

1. La política científica de la Academia de las Ciencias figura en <http://www.cas.cz/en/Documents/scpolicy.html>, mientras que sus principios fundamentales pueden consultarse en <http://www.cas.cz/en/Documents/principles.html>.
2. Posteriormente apareció parte del diccionario en una publicación checa especializada en etnología (Broucek *et al.*, 1991).
3. Supone una excepción la carrera diplomática en las embajadas del extranjero, pues abunda la movilidad, en parte forzosa, en forma de reintegración en el mundo académico, así como la actividad académica oficiosa (traducción científica, normalmente).

Referencias

- BROUCEK S., 1996. Ústav pro etnografii a folkloristiku Akademie ved České republiky. Základní otázky transformace pražského a brněnského pracoviště v letech 1990-1995 [El Instituto de Etnografía y Estudios sobre Folklore de la Academia de las Ciencias de la República Checa. Cuestiones básicas sobre la transformación de los centros de Praga y Brno entre 1990 y 1995]. *Český lid*, 83, págs. 177-88.
- BROUCEK S., CVEKL J., HUBINGER V., GRULICH T., KORALKA J., UHEREK Z. Y VASILJEV., I., 1991. Základní pojmy etnické teorie [Nociones elementales de teoría étnica]. *Český lid*, 78, págs. 237-57.
- BROUCEK S., UHEREK Z. Y VALASKOVA N., 1992. *Češi v cizině 6* [Los checos en el extranjero]. Praga: Instituto de Etnografía y Estudios sobre Folklore.
- BROUCEK S., UHEREK Z. Y VALASKOVA N., 1995. Adaptace presídlenců v české společnosti [La adaptación de los repatriados a la sociedad checa]. *Český lid*, 82, págs. 1-17.
- UHEREK Z., 1996. Die Umsiedler aus dem Territorium der ehemaligen UdSSR: eine gesteuerte Migration [Los emigrantes regresados de la ex-Unión Soviética: una corriente de migración controlada]. *En: Das Leben und die Kultur der ethnischen Minderheiten und*

kleiner Sozialgruppen [Vida y cultura de las minorías étnicas y los grupos sociales pequeños]. Brno: Instituto de Etnografía y Estudios sobre Folklore, págs. 115-23.

UHEREK, Z., LOZOVIUK, P. Y TONCROVA, M. 2000. *Bosnia, Bosnian Czechs, and Migratory Bridges* [Bosnia, los checos bosnios y los puentes migratorios]. Prague Occasional Papers in Ethnology n° 6. Praga: Instituto de Etnología.

UHEREK Z., VALASKOVA N. Y KUZEL, S. 1999. Potomci českých emigrantů v Kazachstánu [Los descendientes de emigrantes checos en Kazajstán]. *Český lid*, 86, págs. 235-70.

UHEREK Z., VALASKOVA N., BAZANT A., VAVRA J. Y KLIPA, O., 2000. Česi na jižní Ukrajině [Los checos en Ucrania meridional]. *Český lid*, 87, págs. 307-49.

VALASKOVA N., UHEREK Z. Y BROUCEK S., 1997. *Aliens or One's Own People. Czech Immigrants from the Ukraine in the Czech Republic* [Forasteros o compatriotas. Los inmigrantes checos procedentes de Ucrania en la República Checa]. Prague Occasional Papers in Ethnology n° 4. Praga: Instituto de Etnología.

**La investigación sobre las migraciones y la formulación de la política migratoria:
un estudio sobre Australia, Filipinas y Tailandia**

**Robyn Iredale, Tim Turpin y Charles Hawksley,
Stella P. Go, Supaphan K. Tangtrongpaioj y Yee May Kaung**

Notas biográficas

Robyn Iredale es profesora adjunta de la Facultad de Ciencias de la Tierra y el Medio Ambiente de la Universidad de Wollongong, y Directora de la Secretaría de la Red de Asia y el Pacífico de Investigación sobre las Migraciones. Sus investigaciones se centran en los migrantes muy calificados y menos calificados en la región de Asia y el Pacífico, las mujeres migrantes, los derechos humanos y las disposiciones en materia de convalidación de diplomas.

Email: riredale@uow.edu.au

Tim Turpin es Director Adjunto en funciones del Grupo Australiano de Expertos en Estudios de la Industria de la Universidad de Sydney Occidental. Es sociólogo y se ha ocupado de la migración, la ciencia, la tecnología y la industria. Su labor se centra mucho en las políticas, y tiene gran experiencia en evaluación de redes.

Email: t.turpin@uws.edu.au

Charles Hawksley es catedrático de Política y Relaciones Internacionales en la Facultad de Historia y Política de la Universidad de Wollongong. Sus investigaciones abarcan la teoría de las relaciones internacionales, el imperialismo, el colonialismo, el trabajo, la migración y el desarrollo económico en la región de Asia y el Pacífico.

Email: charlesh@uow.edu.au

Stella P. Go es profesora adjunta en el Departamento de Ciencias del Comportamiento de la Universidad De la Salle, en Manila. Es Presidente Adjunta para la zona del Asia del Sudeste de la Red de Investigación sobre Migraciones de Asia-Pacífico y actualmente es Presidente de la Red de Investigación sobre Migraciones en Filipinas.

Email: gos@dlsu.edu.ph

Supaphan K. Tangtrongpaioj es investigador en el Centro de Investigación sobre Migraciones Asiáticas, del Instituto de Estudios Asiáticos de la Universidad de Chulalongkorn.

Email: Supaphan.K@chula.ac.th

Yee May Kaung fue conferenciante en el Departamento de Investigación y Estudios sobre Gestión, Instituto de Ciencias Económicas de Yangon, Myanmar, de 1967 a 1989. Posteriormente, trabajó por su cuenta como escritora y también en el ámbito de las publicaciones e investigaciones.

Antecedentes

En los últimos años se observa un mayor interés por crear nexos entre los responsables de las políticas y los investigadores en ciencias sociales, a medida que los gobiernos se han visto obligados a adoptar estrategias como los Marcos de Integrales de Desarrollo (MID) del Banco Mundial y los Documentos de Estrategia para la Lucha contra la Pobreza (DELP) (Wolfenson,

1999). Esas estrategias, en combinación con los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas, requieren más cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las instancias externas para poder desarrollar opciones y métodos más integradores de formulación de políticas. La investigación especializada independiente y la transferencia internacional de conocimientos constituyen un aspecto importante de este proceso. Ahora bien, según aumentaba la demanda de investigación independiente orientada a las políticas, se puso de manifiesto que es preciso asegurarse de que los resultados de esas investigaciones llegan realmente a manos de los responsables de la formulación de políticas y asesores. El establecimiento de nexos entre la investigación y la política no sólo proporciona a las autoridades una sólida base de conocimiento, sino que contribuye también a sortear algunos de los escollos con que tropieza la adopción interna de decisiones.

Entre otros efectos, la mundialización ha afectado a la gobernanza en Asia y el Pacífico. Los encargados de las políticas locales, nacionales y regionales se han visto sometidos a una presión cada vez mayor para que encuentren y apliquen soluciones efectivas con miras a un desarrollo sostenible y equitativo. También los gobiernos nacionales han ido cobrando cada vez más conciencia de la interconexión de la sociedad y la economía, como se puso claramente de manifiesto a raíz de la crisis financiera asiática de 1997-98, cuando los gobiernos se vieron obligados a reevaluar su relación con la sociedad civil y el sector privado, así como con las organizaciones regionales e internacionales y los foros económicos, y forzados a reajustar sus políticas sociales y económicas a medida que la crisis generaba agitación civil y problemas sociales, poniendo de relieve el nexo entre política social y temas económicos.

En este contexto se crearon diversas redes internacionales para fomentar y coordinar la investigación independiente sobre problemas mundiales, pero centrada en países concretos, por ejemplo, la Red de Asia y el Pacífico de Investigación sobre las Migraciones (APMRN), la Red Asiática de Política Científica y Tecnológica (STEP AN) y la Red de Gestión de la Ciencia y la Tecnología de la Región Árabe (STEMARN). Todas estas redes reciben algún apoyo de la UNESCO y actúan como redes transversales que funcionan en estrecha conexión con los gobiernos nacionales y otros organismos internacionales. Otros ejemplos de redes son la Red de Investigaciones sobre los Recursos Costeros, la Iniciativa Global de Investigación Urbanística, el Programa de Aprendizaje para la Acción Medioambiental, la Red Canadiense de Investigaciones sobre el Envejecimiento y la red Metropolis¹. Si es evidente que estas redes cumplen un papel importante en la coordinación y difusión de la investigación y las actividades de formación, no está muy claro hasta qué punto contribuyen a configurar las políticas nacionales.

La red APMRN, un proyecto del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales) de la UNESCO, se creó en 1995 para que contribuyera a analizar el fenómeno migratorio y las políticas de establecimiento en la región de Asia y el Pacífico. Empezó como un proyecto regional basado en la colaboración de especialistas en migración y relaciones étnicas de los países de Asia Oriental (China, Japón, Corea del Sur y Hong Kong), Asia Sudoriental (Indonesia, Malasia, Singapur, Viet Nam, Filipinas, Tailandia) y el Pacífico (Australia, Nueva Zelandia y los países de las Islas del Pacífico)². En 2001 la APMRN se amplió para incluir Asia Meridional (Bangladesh, Sri Lanka e India), y en la actualidad participan en ella especialistas de diecisiete redes. En las reuniones locales de la red y en sus actividades internacionales participan miembros de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y ONG. Los cargos de Presidente y Vicepresidente son rotativos. La APMRN³ tiene su Secretaría en la Universidad de Wollongong, Australia.

El objetivo que persigue la APMRN es doble: sensibilizar a largo plazo a los efectos de la migración y la diversidad etno-cultural como factores de la transformación social, y contribuir al diseño de estrategias que permitan formular respuestas políticas efectivas para atenuar la pobreza relacionada con la migración. Una de las ventajas de la APMRN es su independencia académica del gobierno. Ahora bien, las relaciones de cooperación con los organismos gubernamentales

responsables de las políticas y otros son primordiales para que la investigación especializada proporcione soluciones realistas y recomendaciones que funcionen en los mecanismos y marcos de adopción de decisiones de los diferentes países de la región.

El proceso de formulación de políticas no siempre está suficientemente bien informado. Además, los imperativos propios de una respuesta rápida suelen dejar a los responsables un tiempo muy escaso, que no les permite hacer consultas ni reunir la información y el conocimiento necesarios. Los organismos gubernamentales tratan de hacer frente a este problema con la creación de bases de datos, el desarrollo de redes de informantes y la realización de investigaciones en las áreas que mejor les parecen corresponder a su formulación y evaluación de políticas.

Saber lo que se tiene que saber es un requisito previo, tan importante como obvio, para formular correctamente una política, pero no siempre está claro qué es lo que hay que saber. En asuntos a corto plazo, como la aplicación y administración de iniciativas en respuesta a nuevos problemas según se plantean, la cuestión resulta menos problemática, pero en materia de planificación a más largo plazo – evaluación de políticas y solución de problemas antes de que alcancen su punto crítico – es mucho más compleja.

El proyecto que aquí se reseña pretendía estudiar en qué medida y de qué manera repercute la investigación sobre la migración en la política migratoria, con particular referencia a tres de las 17 redes que integran la APMRN en la región de Asia y el Pacífico. Se centró en tres países con antecedentes distintos en materia de migración: Australia, tradicionalmente país de inmigración y establecimiento; Filipinas, país de emigración, sobre todo de mano de obra, y Tailandia, país con una inmigración y una emigración considerables. Los datos empíricos se obtuvieron por medio de una encuesta con cuestionario, realizada en 2001, a responsables de políticas, ONG y otros usuarios de la investigación, así como académicos.

En el estudio se examinaron los contextos políticos y la receptividad de los tres gobiernos hacia la investigación sobre la migración, en particular la producida por académicos, pero se consultó también a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sobre sus propias actividades y estrategias para influir en la política y cómo percibían el contexto de formulación de políticas. Concretamente tuvimos en cuenta:

- la receptividad de los gobiernos a la investigación sobre la migración;
- el funcionamiento de las redes de la APMRN en Australia, Filipinas y Tailandia;
- el posible papel de la APMRN como fuente de asesoramiento y recomendaciones para los encargados de la formulación de políticas, y
- la repercusión potencial de una mayor participación de la APMRN en la planificación y la política gubernamentales.

Panorámica

La investigación puede contribuir a la formulación de políticas de modo directo o indirecto. En el primer caso, un organismo gubernamental puede encargar un informe, y aceptar y aplicar después algunas de sus recomendaciones. En el segundo, la investigación puede llegar a influir en la política migratoria gubernamental a través del debate público en los medios de comunicación o logrando su aceptación en un organismo gubernamental. En este último caso, va siendo absorbida lentamente en el programa burocrático y se convierte en su día en política. La investigación sobre la migración puede proporcionar también resultados a las ONG, que éstas utilizarán para reclamar cambios. Asimismo puede informar la política de un partido de oposición que hará presión a favor del cambio o formará más tarde gobierno e introducirá él mismo los cambios.

El examen de los efectos de la investigación sobre la migración en las políticas migratorias pone de relieve en los tres países estudiados que es muy fácil observar el efecto directo de la investigación

en la política cuando se ha encargado una determinada investigación y se ha actuado en función de ella. Los efectos indirectos son más frecuentes, pero mucho más difíciles de cuantificar. Descubrir los nexos indirectos es problemático, pero fundamental, pues la mayoría de las políticas son fruto de una combinación de procesos políticos y burocráticos. De nuestro análisis se desprende que es en esos procesos más indirectos donde las redes de investigación cumplen un papel importante.

A continuación se resumen los principales resultados de los tres estudios monográficos. En la sección siguiente se examina la índole de los nexos existentes entre investigadores y responsables de políticas y las implicaciones de los resultados para la investigación sobre la migración y, en particular, la APMRN.

Australia

Panorámica de las actuales tendencias migratorias

Australia es en buena medida un “país de inmigrantes”, y la inmigración sigue representando casi la mitad del incremento anual de la población. La inmigración permanente está dividida en el “Programa de Migración”(unas 70.000 personas) y el “Programa Humanitario” (unas 8.000). La migración temporal ha aumentado en 73% desde 1992, y concernía a 8.164.549 personas en 2000. La mayoría de ellas llegan con visados breves y algunas regresan a su país, pero otras se quedan. También hay en Australia emigración y así, en compensación, las migraciones aportan 40.000 personas más al año.

Las principales tendencias de estos últimos años han sido:

- un mayor interés por los migrantes cualificados, que se autofinancian íntegramente (viaje, tramitación de visado, evaluación de calificaciones, gastos de salud y seguro de desempleo);
- una reducción considerable de los servicios de ayuda a los migrantes, que dificulta mucho las nuevas llegadas (falta de programas de enseñanza del inglés, de programas laborales, etc.) y que hace recaer en las comunidades étnicas, sobre todo las mujeres, la pesada carga de acoger a los recién llegados;
- una disminución proporcional de la inmigración familiar;
- la política hacia los refugiados se ha centrado en acoger exclusivamente a los avalados por el ACNUR y en diversas medidas destinadas a desalentar a eventuales solicitantes de asilo;
- en 2001 entraron en vigor algunas medidas extremas, como desviar los barcos cargados de solicitantes de asilo y pagar a estados del Pacífico para que abrieran centros de detención y se encargaran tramitar el estatuto de refugiado;
- el número de estudiantes que acuden a Australia desde otros continentes ha aumentado rápidamente, pasando de 65.000 en 1991-2 a 95.607 en 2000;
- la migración temporal aumentó en 73% entre 1992 y 2000, y los inmigrantes temporales pueden ahora obtener un permiso permanente con bastante facilidad.

Perfil de la investigación sobre la migración

Son unos pocos organismos los que realizan o financian investigaciones sobre la inmigración y sus efectos en la sociedad. Las universidades son la principal fuente de investigación desde la desaparición en 1996 de la Oficina de Investigaciones sobre la Inmigración, Multiculturales y Demográficas (BIMPR). Se hace en Australia muy poca investigación con fondos privados, al no haber fundaciones privadas como las que existen en Estados Unidos y Japón.

Sobre la mayoría de los temas se encuentran fácilmente datos estadísticos de alta calidad. La Oficina de Estadística de Australia (ABS) se ocupa del censo cada cinco años y realiza encuestas sobre el mercado de trabajo y otras. Las cifras suelen estar desglosadas por lugar de nacimiento, lo que permite comparaciones entre inmigrantes de la primera generación, pero no de la segunda. La desaparecida BIMPR proporcionaba datos excelentes, y el DIMIA ha seguido proporcionando

algunos de ellos. Los datos del Estudio Longitudinal de los Inmigrantes de Australia (LSIA) se pueden conseguir en el DIMIA. Los ministerios efectuaban antes algunos estudios sobre el tema, y el principal organismo que realiza o encarga investigaciones en la actualidad es el Ministerio de Inmigración y Asuntos Multiculturales e Indígenas (DIMIA).

En los últimos años se ha reducido mucho el número de centros universitarios de investigación que se ocupan de este tema. Hay académicos y estudiantes que siguen investigando por su cuenta la inmigración y los problemas étnicos. La fuente principal de financiación con la que cuentan es el Consejo Australiano de Investigación (ARC), que otorga subvenciones por concurso. Los consultores privados han dejado prácticamente de contar, ya que el nivel de financiación gubernamental se ha reducido significativamente en los últimos años.

Limitaciones de esta investigación

En total se realizaron 33 entrevistas con informantes importantes: 12 con responsables de las políticas de ministerios estatales y gubernamentales, 11 con representantes de organizaciones no gubernamentales y 10 con investigadores/académicos. Aunque las entrevistas no se grabaron, los entrevistadores recogieron la información por teléfono o tomaron notas durante la entrevista personal.

Ocasionalmente alguna persona se negó a ser entrevistada, no devolvió la llamada o no contestó al mensaje electrónico. En tales casos encontramos un sustituto adecuado, pero cuando no pudimos ponernos en contacto con un elemento clave, como la Federación de Consejos de Comunidades Étnicas de Australia (FECCA) o la Organización Internacional para la Migración (IOM), decidimos enviarles el informe terminado para que formularan comentarios.

Una posible limitación de la encuesta es que los encuestados sólo pueden responder a las preguntas que se les hacen. Los funcionarios gubernamentales se mostraron particularmente reacios a ser grabados, y el DIMIA dio únicamente respuestas escritas. A los académicos solían preocuparles menos las eventuales implicaciones de los comentarios sobre el gobierno, pero algunas ONG que reciben apoyo financiero gubernamental fueron especialmente cautas en sus afirmaciones.

Contexto político

El estado tiene en Australia un papel muy marcado en la política migratoria (y de establecimiento). Hace ahora un decenio, según algunos análisis, el ministerio trató de aislarse de toda interferencia política, étnica y judicial con la creación de un “régimen de adopción de decisiones basado en reglas” (Bruer y Power, 1993, pág.122), partiendo del supuesto de que el apoyo popular al programa depende de la opinión generalizada de que está bien administrado o se cumple con “integridad”. En el contexto de las políticas para limitar la inmigración, sobre todo la procedente de Asia, el Gobierno “ha estado dispuesto a desafiar a grupos de interés que eran clientes dominantes en los años 80 debido a su preocupación por acallar los temores populistas” (Freeman y Birrell, 2001, pág. 546). La legislación sobre la migración, sobre todo la de tipo restrictivo, está sometida a mayor control y a múltiples trabas en los Estados Unidos, fenómeno que no se da en Australia (salvo entre los Demócratas y los Verdes). El movimiento de defensa de los inmigrantes, que es muy fuerte en Canadá y Estados Unidos, apenas se está iniciando en Australia y no tiene ninguna posibilidad de influir en la legislación. La opinión popular, según Freeman y Birrell (2001, pág. 548), es en Australia fácilmente movilizable y tornadiza, y se traduce mejor en presiones sobre los gobiernos.

El DIMIA realiza todos los años una consulta comunitaria muy amplia. Los organismos estatales de migración y los centros de recursos para migrantes suelen ser el centro de esas consultas, y grupos comunitarios, como el Consejo de Comunidades Étnicas, hacen una contribución consolidada

basada en las aportaciones de sus organismos afiliados. Buena parte de la investigación y las estadísticas encargadas por el DIMIA constituyen una referencia capital.

Un buen entendimiento de este contexto y del papel que juega el electorado en el clima que reina actualmente es primordial para interpretar los distintos enfoques de la investigación sobre la migración y las respuestas de los tres grupos.

Enfoques de la investigación sobre la migración

El enfoque de los encargados de las políticas migratorias funciona en tres niveles distintos. El primero es el de los que están sumamente implicados en el proceso de formulación de políticas, funcionarios del Ministerio de Inmigración y Asuntos Multiculturales e Indígenas (DIMIA), responsable de lo que se presenta como la actitud “de todo el gobierno” ante la migración. Los funcionarios del DIMIA están fundamentalmente encargados de formular y aplicar la política migratoria nacional. En el segundo nivel se encuentran los responsables de las políticas de los organismos del Commonwealth que contribuyen a la totalidad del proceso gubernamental, pero que además deben prestar servicios, y formular y aplicar sus propias políticas ministeriales en el contexto migratorio dominante. Son, por ejemplo, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (DEST) y el Ministerio de la Familia y Servicios Comunitarios (FACS). En el tercer nivel hay organismos estatales encargados de asuntos multiculturales. También son consultados al preparar el enfoque nacional de la política de inmigración, pero se encargan ante todo de ayudar a servicios estatales a gestionar las implicaciones de la política migratoria nacional.

El DIMIA es el organismo principal de este proceso, pero hay considerables contribuciones periódicas de otros organismos del Commonwealth. El DIMIA aborda la investigación con gran amplitud a primera vista: tiene su propio proceso interno de acopio y supervisión de los datos, y recibe aportaciones de sus filiales de programa para “identificar necesidades de investigación”. También obtiene información de sus representantes con cargos en el extranjero. Organismos como la Oficina de Estadística de Australia (ABS), DEST, FACS y el Ministerio de Empleo y Relaciones en el Trabajo (DEWR) proporcionan material de investigación interministerial. A veces se encarga una investigación conjunta a estos ministerios.

El DIMIA encarga también las investigaciones a consultores externos, entre ellos investigadores académicos. Esta investigación por encargo comprende proyectos concretos a corto plazo y algunos estudios longitudinales muy detallados, pero es el DIMIA el que determina, antes de encargarla, el objeto de la investigación, las preguntas y, en buena medida, la metodología. Otros organismos del Commonwealth aportan algunos resultados de investigaciones que informan la actitud de ‘todo el gobierno’, pero que suelen coincidir con su propia perspectiva ministerial. Es interesante señalar que una parte considerable de los estudios concretos realizados por esos ‘otros organismos’ procede de la investigación y los datos del organismo principal, el DIMIA.

En el plano internacional, la investigación del DIMIA se apoya en determinados organismos internacionales con responsabilidades similares, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la UNESCO. El DIMIA utiliza también a su propio personal destinado en embajadas extranjeras y la literatura internacional de dominio público generada por la investigación.

Las ONG hacen muy poca investigación en Australia hoy. Algunas acopian datos estadísticos básicos, siguen los medios de comunicación de masas, realizan estudios limitados y recogen información anecdótica sobre temas de interés. Una organización declaró “ocuparse exclusivamente de estadísticas que corresponden a ‘hechos’, porque ningún gobierno financia a un organismo que lo critique”. En general, las organizaciones financiadas por el DIMIA se muestran reacias a criticar

la política gubernamental por temor a una retribución de carácter político o financiero (aunque no hay ningún indicio de que esto haya sucedido).

Las ONG cuentan básicamente con la Federación de Consejos de Comunidades Étnicas de Australia (FECCA), los académicos y los investigadores profesionales para obtener información. La propia FECCA, que hace muy poca investigación, insistió en el problema de la escasa investigación independiente que se realiza en la actualidad. Un grupo declaró que es muy poca la investigación sobre estos temas que se lleva a cabo en las universidades hoy día a causa del “corporativismo” de éstas y la desaparición de la investigación más “pura”. Otros grupos dependen de organismos como el Consejo de Refugiados de Australia (RCA), el Consejo Nacional de Iglesias y la Conferencia de Obispos Católicos, o bien de estudiantes universitarios que trabajan como investigadores voluntarios o a medio tiempo. Pocos tienen los recursos o las ganas de contribuir a las encuestas o consultas gubernamentales.

Una excepción es el RCA, capaz de financiar a dos investigadores que trabajan sobre temas decididos en colaboración con el DIMIA. No hacen ninguna investigación que no esté relacionada con sus intereses. Los temas son las solicitudes con cargo al cupo anual, los servicios de instalación, los modelos de custodia para menores no acompañados, la unidad familiar, la noción de “exclusión” en la convención sobre los refugiados y el humanitarismo. Las ideas para la investigación proceden de la Junta Directiva del RCA. Produce informes redactados de forma no académica para que influyan en el proceso político y en el público. Utilizan como modelo la investigación realizada para el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados.

Las ONG atribuyeron mucha importancia a la investigación, pero no se encuentran en situación de hacerla por sí mismas, ya sea por falta de recursos o por sensibilidad política. A veces se vuelven hacia los académicos, que pueden colaborar, pero a los que suele impedírsele la falta de fondos para financiar los proyectos. Las áreas prioritarias de investigación que indicaron las ONG fueron: la convención sobre los refugiados del ACNUR y su adecuación a las necesidades actuales; los solicitantes de asilo y los procesos de decisión; modelos alternativos de detención; los efectos de la migración “ilegal”; el equilibrio del programa de inmigración australiano; los problemas sanitarios y familiares de los migrantes; el tráfico de seres humanos y las obligaciones internacionales de Australia. La lista plantea toda una serie de cuestiones acuciantes para la investigación y es reveladora del nivel general de descontento por la actual predominancia de las investigaciones encargadas por el gobierno.

Las opiniones de los académicos entrevistados sobre los procesos actuales de formulación de la política migratoria son muy variadas. Más de la mitad estiman que la política gubernamental es fruto de unos cuantos miembros influyentes del ministerio que tratan de aplicar un programa fundamentalmente opuesto al multiculturalismo y a la inmigración. Otros pensaban que la situación es más compleja.

Los investigadores académicos en general señalaron que las principales preocupaciones del gobierno con respecto a la migración son los problemas económicos y los efectos en el mercado de trabajo, que son a su vez los que en buena medida determinan la política gubernamental: la migración cualificada es una parte de la migración en la que los encargados de la formulación de la política pueden ver una ganancia importante. Los entrevistados se mostraron en general críticos hacia este interés por las cualificaciones, estimando que sus ventajas son a corto plazo (concretamente, mantener el cupo actual de migración) y no toma en cuenta los efectos de la migración a largo plazo. Los intereses de investigación de los entrevistados, sin embargo, son (en desorden): la migración cualificada, las tendencias internacionales de la inmigración (estudios longitudinales), los efectos económicos y laborales de la migración, los aspectos urbanos, las consecuencias sociales y culturales de la política de inmigración, la diversidad cultural en la comercialización, los servicios de instalación y lingüísticos, el acceso y la equidad, la educación de

los migrantes y la justicia social, la educación multicultural, los problemas de los jóvenes pertenecientes a grupos étnicos, la emigración, y la población y el desarrollo sostenible.

El aspecto político de la migración es otra preocupación identificada como motor de la formulación de la política migratoria. El llamamiento populista a los votantes decepcionados del centro y la derecha del espectro político es considerado como el núcleo de la reflexión gubernamental sobre la migración., acompañado de un evidente rechazo del ideal multicultural que hasta hace poco habían defendido en Australia los gobiernos de los dos partidos. Un número menor de investigadores académicos opinaba que el deseo de los políticos de conservar el poder condicionaba el aumento de los prejuicios contra la inmigración, patente en el mayor control de las fronteras del país.

Cuatro académicos estiman que los grupos de presión tienen importancia en la formulación de políticas, a saber, los grupos empresariales (algunos de los cuales han propugnado una política de inmigración más flexible), los grupos comunitarios que representan a la población de origen étnico, los refugiados y solicitantes de asilo, y el público interesado. Los foros abiertos organizados por el DIMIA con asistencia del ministro, a los que se ha aludido antes, forman parte de este proceso. Así pues, la formulación de políticas fue considerada un proceso complejo de grupos, intereses, promoción y burocracia que influyen los unos en los otros.

Ningún académico mencionó la investigación como factor importante de la formulación de la política migratoria. Siete de los encuestados señalaron que la política gubernamental no corresponde a la investigación independiente. Sólo dos investigadores lograron descubrir algún efecto de la investigación independiente en la política gubernamental, pero, incluso en tal caso, se produce como por ósmosis, y las ideas y las conclusiones tardan meses o años en llegar hasta el gobierno. Otro señaló que la investigación brinda un marco para los debates sobre las políticas y estructura sus parámetros, pero que el factor dominante sigue siendo mantener la política gubernamental.

Hubo acuerdo general en cuanto a que la investigación sobre la migración se ha reducido cuantitativamente desde la decisión que tomó el gobierno en 1996 de suprimir la Oficina de Investigaciones sobre la Inmigración, Multiculturales y Demográficas (BIMPR). Hay una falta clara de apoyo a la investigación, imputable a la desaparición de la BIMPR y a los recortes del presupuesto del DIMIA. De hecho, la financiación para la investigación básica sobre la migración se ha agotado. La investigación consiste fundamentalmente en el acopio de estadísticas o en la investigación aplicada para resolver un problema concreto o responder a una pregunta determinada. La impresión general manifestada es que se ha reducido la oferta de consultorías, y las pocas que hay las acaparan grupos que se ocupan más de los aspectos económicos que de los sociales. El interés del gobierno por la investigación parece limitarse a: los establecimientos, por conducto del LSIA; la vivienda, aunque no se trata de investigación directa del gobierno; y los efectos en la economía, con utilización de consultores economistas y de grandes empresas de consultoría.

Un problema frecuente de los que tratan de influir en la política es conseguir que se oigan sus voces y se lean sus investigaciones, aunque seis académicos afirmaron que ellos no pretendían influir en la política. Cuando el gobierno australiano quiere idear una política, recurre a veces a las encuestas y pide comunicaciones. Una persona tiene un programa muy dinámico de distribución de información que implica cultivar una buena relación con los impresores. Sus sueltos de prensa se convierten en noticias y se alimenta así el debate público. Otra persona tiene acceso a los encargados de la formulación de políticas y a todas las partes interesadas (gobierno y oposición), y dos publican en los medios de comunicación artículos sobre sus propias investigaciones.

Los diez se quejaron de que en la actualidad es más difícil conseguir financiación gubernamental que hace cinco o diez años. Financian básicamente la investigación académica sus propias instituciones terciarias, pero algunos investigadores logran ayuda financiera con la que sufragar en

parte sus investigaciones sobre el tema gracias a consultorías sobre asuntos no relacionados con la inmigración. A la vista de esta “sequía de fondos” para la investigación, la mayor parte de los académicos realizan sus propias investigaciones o bien emplean a postgraduados y académicos ocasionales para el acopio de materiales. Los investigadores australianos de la migración cuentan con escasísimo apoyo de sus unidades académicas y la mayoría trabajan solos en sus proyectos. Las instituciones les pagan el sueldo base y les dejan libertad para que se dediquen a sus temas de investigación, pero con muy poco respaldo para el trabajo sobre el terreno o el análisis de los datos. Dependen esencialmente de revistas internacionales y nacionales para dar a conocer sus investigaciones, que, por lo demás, se publican también a veces como capítulo de un libro, en forma de libro y en informes gubernamentales.

Por lo que respecta a la aplicación, no abundan las ocasiones en las que los académicos pueden pretender haber logrado influir algo en la política del gobierno, y todas son anteriores a 1996. Ninguno de los encuestados logró identificar un área en la que sus recomendaciones basadas en la investigación hubieran sido plenamente aplicadas. Un investigador afirmó que para que la investigación académica influyera en la política gubernamental, el debate académico debía transformarse antes en debate público, ya que es éste el factor al que responden los políticos. Esta afirmación coincide con la observación de Freeman y Birrel (2001) de que en el actual medio político es el electorado y no la investigación lo que más influye en la orientación de las políticas en Australia.

Un proyecto relativo al “aval en serie” (aval repetido de cónyuges en el extranjero a cargo de una sola persona), encargado en 1992 por el Ministerio de Inmigración, dio lugar a un cambio importante de la política (Iredale, Innes y Castles, 1992). El impulso necesario para este proyecto de investigación surgió del abundante debate público y de la atención de los medios de comunicación a la desaparición de mujeres que habían sido “avaladas” como esposas en el extranjero y a la violencia doméstica de que habían sido víctimas. Aunque los funcionarios gubernamentales contemplaban por entonces con escepticismo toda posibilidad de cambio, todas las recomendaciones terminaron por aplicarse. Algunas, relacionadas con violaciones de los derechos humanos, se aplicaron enseguida, en tanto que otras (en especial el control del número de avales de que puede hacerse cargo una persona) se aplicaron después de 1996, con ánimo de poner freno a la migración de cónyuges.

Resumen

La historia de la migración y de la investigación sobre ella en Australia es larga. La política de la “Australia blanca”, que dominó hasta finales del decenio de 1960 y comienzos del siguiente, fue un periodo de escasas investigaciones y de estricto control gubernamental de la política. En los años 70 se suprimió la raza como factor selectivo, se llegó a un consenso entre los dos partidos principales y se pasó de una política “asimilacionista” a otra multicultural. La investigación se ha centrado fundamentalmente en las llegadas permanentes de inmigrantes y sus consecuencias, pero en los últimos años han cobrado importancia las llegadas temporales y la emigración. La investigación alcanzó su cúspide a comienzos del decenio de 1990.

A diferencia de lo que sucedía en los años 80 y primeros 90 del siglo pasado, los investigadores de la migración han de hacer frente en la actualidad a un clima que no parece apreciar ni propiciar la investigación independiente. Los académicos sólo pueden llevar a cabo proyectos de poca envergadura con sus propios recursos o los de sus universidades. A las ONG se les ha asignado un papel concreto de prestación de servicios en el marco de los servicios australianos de postestablecimiento, que por lo general no pueden realizar investigación sobre los “aspectos políticos” de la inmigración, considerados patrimonio exclusivo del DIMIA. Los investigadores gubernamentales sobre la inmigración y problemas conexos admiten que el gobierno actual recibe para investigación fondos del DIMIA muy escasos y controlados. La financiación existente se

orienta al estudio de las condiciones imperantes en Australia y los efectos de la migración en la sociedad australiana, y se canaliza hacia determinados investigadores.

Filipinas

Panorámica de las actuales tendencias migratorias

Al cabo de más de un cuarto de siglo de experiencia en exportación de mano de obra, imputable en buena medida a las presiones a la emigración ejercidas a lo largo de muchos años de mala administración económica y política, Filipinas es hoy el mayor exportador de capital humano de Asia. La emigración es un gran peso en la conciencia nacional, y el país sigue puesto a prueba, no sólo por sus consecuencias humanas, sino también por otros problemas, políticamente sensibles y socialmente complejos, que la acompañan.

Los filipinos emigran en la actualidad a más de 100 países del mundo. Las pruebas empíricas revelan los siguientes modelos de la migración internacional: a mediados del decenio de 1980 y en el decenio siguiente se observa una predominancia cada vez mayor de la migración de trabajadores temporales sobre la de permanentes; una predilección creciente por Asia como lugar de destino y un menor interés por Oriente Medio; una feminización progresiva de la mano de obra; y la importancia constante de los giros del extranjero para la economía filipina.

Perfil del estudio sobre la migración

Desde 1975 se ha realizado bastante investigación sobre diversos aspectos de la migración internacional procedente de Filipinas, que ha dado lugar a una masa de conocimientos compilados en dos bibliografías anotadas que documentan 745 estudios efectuados entre 1975 y 1997.

Un repaso de la literatura relativa a las investigaciones sobre la migración internacional entre 1975 y 1998 revela que la mayoría de los estudios empíricos realizados sobre los distintos aspectos del fenómeno migratorio fueron obra de investigadores dependientes de una universidad o de instituciones no gubernamentales dedicadas a la investigación. Los temas estudiados presentan una gran diversidad, en consonancia con la libertad de que suelen disfrutar los académicos para estudiar y hacer avanzar las fronteras del saber.

Son varios los factores que han configurado la investigación sobre la migración en Filipinas. En el repaso que hace de ella, desde 1975 a 1995, Yukawa (1996) los resume en cuatro principales:

1. el deseo de explicar y analizar un fenómeno y su contexto a medida que evoluciona;
2. algunas novedades teóricas sobre la migración;
3. los intereses de la política; y
4. la disponibilidad de fondos y recursos.

Las organizaciones no gubernamentales realizan sus propios estudios, centrados en temas que les interesan especialmente y se relacionan con la causa que defienden. Reconocen la importancia de aducir pruebas para respaldar su política o proponer su programa. Al igual que los investigadores académicos, las ONG tienen que buscar financiación en el exterior.

Por otra parte, aunque la red de Vigilancia de los Derechos de los Migrantes Filipinos (PMRW), integrada por diez ONG, no hace investigación como organización, sí la hacen algunos de sus miembros, en particular el Centro de Migración Scalabrini (SMC) y el Instituto para la Iglesia y los Problemas Sociales (ICSI), para los que constituye una de sus funciones esenciales.

Las organizaciones internacionales en Filipinas, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), apoyan investigaciones sobre la migración a cargo de académicos o instituciones y ONG. Ahora bien, la OIM no muestra

gran interés por financiar investigaciones que influyan en las políticas, sino más bien estudios que culminen en programas, actividades o servicios en beneficio de los migrantes.

En el Ministerio de Trabajo y Empleo (DOLE), que es el organismo gubernamental encargado de las políticas que afectan a la migración internacional de mano de obra, prácticamente no se ha hecho a lo largo de los años una sola investigación oficial sobre los diversos aspectos del fenómeno. Sus filiales, la Administración Filipina del Empleo en el Extranjero (POEA) y la Administración de la Seguridad Social de los Trabajadores en el Extranjero (OWWA), tienen sus propias unidades de investigación y un presupuesto. Una novedad positiva fue la preparación por el DOLE en octubre de 2001 de un programa trienal de investigación y la institucionalización de una conferencia anual de investigadores. Las distintas unidades del DOLE llevarán a cabo estudios internos sobre diferentes aspectos de la mano de obra y el empleo en Filipinas.

Tanto en el plano macro como micro, existen estudios de investigadores locales y extranjeros del fenómeno de la emigración internacional desde Filipinas. Esos estudios se han ocupado de: modelos y tendencias de la migración; relaciones entre migración, desarrollo y factores macroeconómicos; contratación de mano de obra; efectos de la migración en los individuos, las familias y las comunidades; factores determinantes de la migración y adopción de decisiones; las mujeres en la migración; política y gestión de la migración; y el bienestar y los derechos de los trabajadores migrantes.

Las investigaciones sobre estos temas han sido nacionales o regionales, centrándose la mayoría en la emigración a Asia y a determinados países de este continente y, en segundo lugar, en la migración filipina a Estados Unidos.

Limitaciones de este estudio

Se entrevistó a 13 personas: seis responsables de la formulación de políticas (tres del ejecutivo y tres legisladores), cuatro representantes de ONG y tres investigadores. Una de las principales dificultades fue conseguir cita con los encuestados, en particular los que trabajaban en el Congreso y en el Ministerio de Trabajo y Empleo (DOLE). Durante la fase de acopio de datos, el Congreso estaba ocupado con las audiencias presupuestarias del año fiscal 2002 y funcionarios de distintos ministerios tenían que comparecer ante el Congreso para defender sus respectivos proyectos de presupuesto. Así pues, cuando nos resultó imposible fijar una fecha para la entrevista, eliminamos a los presuntos encuestados y los sustituimos por otros.

Entre las ONG, el dirigente del sindicato de marineros rechazó nuestra propuesta de una entrevista personal. Otras dos ONG que habían sido seleccionadas para la encuesta fueron igualmente eliminadas después de tres intentos fallidos de confirmar la cita. Por tener su agenda sobrecargada, no logramos cita para la entrevista con siete responsables de políticas (2 del Senado, 2 del Congreso de Diputados, 2 del Ministerio de Trabajo y Empleo, y 1 de la Comisión de Filipinos en el Extranjero).

Por el carácter cualitativo de este estudio, la repercusión de la investigación en la política correspondiente se midió más bien por impresiones que aplicando indicadores cuantitativos. Además, el estudio no pudo beneficiarse de la información adicional de que disponían los representantes de ONG y los responsables de las políticas que no pudieron ser entrevistados por razones ajenas a la voluntad del autor.

Contexto de la política

En Filipinas, la formulación de la política gubernamental se produce en el sector legislativo y en el sector ejecutivo del gobierno. En el primero, el Congreso legisla y aprueba las leyes, y el ministerio

correspondiente del sector ejecutivo del gobierno formula las disposiciones y los reglamentos necesarios para su aplicación. Las políticas que emanan del sector ejecutivo pueden adoptar la forma de órdenes o circulares ministeriales. La formulación de la política pública en el nivel legislativo suele ser un proceso largo y tedioso en el que influye la interacción de múltiples factores, tanto personales como sociales y políticos. Para que un proyecto de ley se convierta en ley, ha de contar primero con el clamor público, con el aval del presidente de Filipinas, las prioridades legislativas del presidente del comité al que se presenta en el Congreso o el Senado, y las relaciones personales entre el legislador que defiende el proyecto de ley y el presidente del comité del Parlamento o el Senado al cual se presenta, el personal técnico y administrativo, y los técnicos del mencionado comité.

Por lo general, la iniciativa de los proyectos de ley patrocinados por senadores o congresistas, comprendidos los que guardan relación con la migración, parte del legislador, una ONG u otro grupo de interés. El personal técnico del legislador puede ayudar a redactar el proyecto de ley, o bien el legislador puede dirigirse al organismo gubernamental correspondiente para solicitar apoyo técnico en los preparativos. Por otra parte, la iniciativa de presentar un proyecto de ley puede partir de una ONG o de un grupo de interés que somete un anteproyecto al legislador cuyo patrocinio busca.

La ley por la que se rigen los diversos aspectos de la migración internacional, tanto temporal como permanente, es la Ley de la República 8042 (Ley de Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Extranjero, de 1995), concebida para dotar de un alto nivel de protección a los trabajadores migrantes, sus familias y otros filipinos en el extranjero.

El Ministerio de Trabajo y Empleo (DOLE) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (DFA) formularon las disposiciones y reglas de aplicación que acompañan a la Ley. El DOLE se encargó de las que rigen la migración temporal de mano de obra, y el DFA se ocupó de las relativas a la migración permanente (emigración). La Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA) y la Administración de Asistencia a los Trabajadores en el Extranjero (OWWA) son los organismos encargados de la aplicación dentro del DOLE, y la Comisión de Filipinos en el Extranjero (CFO) es el brazo ejecutor del DFA. Así como no es fácil modificar la ley, las disposiciones y los reglamentos de aplicación se revisan periódicamente y se modifican cuando es necesario.

Enfoques de la investigación sobre la migración

El medio político actual de Filipinas deja mucho que desear. Se ha dicho que la formulación de políticas en este país no tiene un planteamiento nacional, sino “*satisficing*”⁴, de modo que los responsables de las políticas se muestran predispuestos a optar por lo que les parece “suficiente” y no por lo mejor (González, 1998). Es frecuente que se adopten decisiones políticas basadas en información incompleta y sin ninguna investigación sistemática.

Aunque los decisores entrevistados en el curso de este estudio explicaron claramente la importancia de basar las decisiones en la investigación sistemática, se mostraron igualmente dispuestos a admitir que muy poco de la labor que realizan las instituciones académicas y de investigación se utiliza directamente en el proceso de formulación de políticas. Todos los demás encuestados apoyan unánimemente esta observación. Además, incluso cuando se dialoga con los expertos para consultarles, esos diálogos “suelen servir para legitimar decisiones predeterminadas, adoptadas en beneficio de determinados grupos” (Centro de Estudios Integradores y de Desarrollo, 2000). Este fue precisamente el motivo por el que uno de los principales encuestados se negó a seguir participando en una de esas reuniones de consulta en torno a la Ley de 1995. Habida cuenta del medio aquí descrito, los defensores de una política, comprendidos los investigadores y las ONG,

han de dedicar mucho tiempo a cabildear, negociar y establecer vínculos con los políticos y otros decisores del gobierno.

De cuantos propugnan una política, las ONG son por lo general las más activas y tenaces, y lo mismo sucede con aquellas que representan los intereses de los trabajadores migrantes. Para muchas de ellas, la promoción de leyes es una de sus principales actividades, en tanto que otras limitan la promoción de una política al ministerio en cuyas decisiones tratan de influir, por tener repercusiones directas en los grupos y sectores que representan.

Para influir en las políticas, las ONG han recurrido a diversas estrategias para hacer presión y ser escuchadas. Cabildean en el Congreso, dialogan y negocian con los decisores, hacen investigación y establecen redes formales e informales con los responsables de las políticas y con otras ONG. También utilizan los medios de comunicación escritos, la radio y la televisión para dar a conocer sus posturas. Una estrategia que, por la fuerza del número, han adoptado algunas ONG para influir de modo más efectivo en las políticas, consiste en organizar redes o coaliciones formales entre ellas mismas.

Los esfuerzos realizados en el último cuarto de siglo por los investigadores de la migración para influir directamente en las políticas correspondientes han sido escasísimos, sobre todo por parte de las universidades. Ninguno de los encuestados declaró haber contribuido a redactar proyectos de ley, haber cabildeado en el Congreso o haber enviado periódicamente reseñas, resúmenes o copias de sus informes de investigación a legisladores o decisores de los organismos gubernamentales correspondientes. Dos estudios realizados en 1997 con el patrocinio del Centro de Estudios Integradores y de Desarrollo de la Universidad de Filipinas (Samonte, 1997; Baviera, Asis y Tigno, 1997) son excepciones. Estos investigadores trataban de influir directamente en la política migratoria sobre ayuda nacional en relación con el inminente traspaso de Hong-Kong a China. Debido a la falta de seguimiento y al hecho de que el traspaso coincidió con la crisis financiera asiática, no está claro si esos estudios ejercieron o no algún efecto concreto en la política.

Los investigadores académicos mantienen relaciones continuas de carácter informal con ONG y responsables de la formulación de políticas de los organismos gubernamentales. Los encargados de la formulación de políticas, sobre todo los que trabajan para organismos gubernamentales, suelen ser invitados, bien como oradores o como participantes, a los seminarios y las conferencias de difusión de los resultados de la investigación y a otros foros sobre la migración organizados por investigadores e instituciones de investigación. Aunque rara vez asisten, a no ser que tengan un interés específico, casi siempre envían representantes. Es imposible determinar qué eco reciben los responsables de las políticas. También se envían invitaciones a ONG. Sin embargo, rara vez han sido invitados a esas actividades senadores y congresistas, que constituyen un grupo importante como responsables de las políticas. El intento de mantener vínculos informales es recíproco, y las ONG y los organismos gubernamentales invitan a investigadores a tomar la palabra en las actividades que organizan.

Algunas organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tratan de influir de modo indirecto en la política migratoria, facilitando a encargados de la formulación de políticas, ONG e investigadores la posibilidad de reunirse para dialogar e intercambiar opiniones, movilizándolo o proporcionando fondos para investigaciones sobre la migración, difundiendo sus resultados a los responsables de las políticas y por medio de la persuasión moral.

Resumen

Uno de los problemas más graves de Filipinas es la emigración de trabajadores temporales y la pérdida permanente de recursos humanos calificados. Los derechos y la situación de los familiares

que trabajan en el extranjero representan una preocupación central para las familias, las ONG y el gobierno. Ahora bien, casi todos los principales entrevistados en este estudio estimaban que la investigación académica, erudita, tiene un efecto mínimo o ninguno en la política migratoria del país. Puede tratarse de una percepción subjetiva, pero es difícil medir los efectos reales debido a la multiplicidad de los factores que intervienen en el proceso de adopción de decisiones en el nivel político.

Tailandia

Panorámica de las actuales tendencias migratorias

El flujo migratorio de Tailandia comprende refugiados, trabajadores inmigrantes de países vecinos, trabajadores migrantes tailandeses y turistas internacionales. Las principales tendencias observadas en el último decenio son:

- 1,63 millones de trabajadores tailandeses emigraron al extranjero en busca de empleo; en el decenio de 1990, los flujos de emigración cambiaron su destino, que era Oriente Medio, por Asia y el Pacífico; los nuevos lugares de destino son Taiwán, Corea, Japón, Hong-Kong, Singapur, Brunei y Malasia.
- los países receptores de la región de Asia y el Pacífico han reducido la cifra de trabajadores migrantes no calificados dentro de sus fronteras, medida que afecta directamente a los trabajadores tailandeses, no calificados en su gran mayoría y que, en consecuencia, emigran por medio de agencias de contratación ilegales y redes de amigos y parientes;
- el número de trabajadores inmigrantes viene aumentando sin cesar, y el gobierno ha empezado a cobrar conciencia del problema. En 1996, el número estimado de trabajadores migrantes se elevaba a un millón de personas, la gran mayoría de ellas indocumentadas y procedentes de Myanmar;
- En 1999-2000, se anunció que habría empleo en 18 trabajos diferentes y en 34 provincias para 106.684 trabajadores, pero, por falta de una política clara y de su mala aplicación jurídica, no se ha controlado el número de trabajadores migrantes.

Perfil de la investigación sobre la migración

Las investigaciones sobre la migración son un campo de estudio relativamente nuevo en Tailandia y se han centrado principalmente en: la migración de mano de obra; el control de las fronteras y las economías fronterizas; lo(a)s trabajador(a)s sexuales; los trabajadores domésticos; y la migración legal e ilegal. En el decenio de 1990, los estudios sobre la migración estuvieron dedicados a los giros de los migrantes y sus repercusiones en el desarrollo, así como a las causas y consecuencias de las nuevas migraciones en Asia. Preocupaba mucho la protección de los trabajadores migrantes tailandeses en el extranjero. Entre las investigaciones sobre la inmigración, ha habido estudios sobre el VIH/SIDA y los movimientos de población, el desarrollo económico y su relación con el sector del comercio sexual en Tailandia, el tráfico de mujeres birmanas en Tailandia y la salud de los refugiados camboyanos en los campos tailandeses.

La crisis económica de 1997 dio lugar a un aumento del número de estudios realizados por académicos, organizaciones internacionales y ONG. Se hicieron investigaciones sobre la seguridad y la protección de las mujeres trabajadoras, los efectos sociales en los hogares de la migración femenina y la reducción de las tasas y gastos de servicio sufragados por los migrantes. Las ONG investigaron y publicaron estudios sobre la protección de las mujeres migrantes en los diversos países receptores y la salud de los migrantes. Algunos ministerios, como el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Contratación, preocupados por la seguridad y la protección de los trabajadores migrantes tailandeses, publicaron guías y manuales sobre el empleo en el extranjero. El centro de interés de la investigación sobre la inmigración se ha desplazado hacia la frontera de Tailandia con Myanmar, ya que son muy numerosos los birmanos desplazados que han emigrado a territorio tailandés.

Los proyectos de investigación cuentan con dos fuentes principales de financiación. Una es la financiación interna a cargo del gobierno, las universidades y el Fondo Tailandés para la Investigación (TRF). La otra es la financiación del exterior, por ejemplo, la Fundación de Japón, la Fundación Ford, la OIM, la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Realizan la mayor parte de la investigación investigadores académicos que trabajan solos o en centros (como el Centro Asiático de Estudios sobre las Migraciones, el Instituto de Estudios Demográficos y Sociales, el Instituto de Estudios de Población y el Instituto Tailandés de Investigaciones sobre el Desarrollo). Los centros de investigación tienden a coordinar las actividades correspondientes de los académicos que ejercen la docencia en los distintos departamentos o universidades, pero algunos individuos que investigan determinados aspectos de la migración pueden actuar también como consultores de organismos gubernamentales. A partir de 1997, las ONG participaron en la investigación. Los organismos gubernamentales (en particular la Unidad de Investigación y Desarrollo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSW), el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, y la Oficina del Primer Ministro) realizan o encargan escasa investigación. Son activas en la materia las organizaciones internacionales (OIT, OIM, OMS).

En los últimos años han surgido varios proyectos de investigación gracias a la cooperación entre organismos gubernamentales e institutos académicos. Así, el Instituto de Estudios Asiáticos, en cooperación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, llevó a cabo una investigación sobre la escasez de mano de obra (1998 y 2000) y un estudio piloto sobre las necesidades de los trabajadores migrantes (2001).

Limitaciones de esta investigación

Se entrevistó a 19 de los 30 informantes principales inicialmente seleccionados: siete funcionarios del gobierno, siete representantes de ONG u organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y cinco académicos. Estas cifras se deben principalmente que los funcionarios de los organismos gubernamentales estaban en plena transición a cargos importantes entre septiembre y noviembre, lo que redujo el número de los que se encontraban disponibles.

Contexto político

En términos generales, cabe afirmar que los objetivos de las tres partes implicadas – encargados de la formulación de políticas, ONG e investigadores/académicos – son sensiblemente distintos. Los primeros tienden a centrarse en objetivos de seguridad y política nacionales, las ONG se interesan por la protección y la solución de los problemas de los migrantes, y los académicos llevan a cabo investigaciones de interés académico y estudios útiles para el gobierno y las ONG. Así pues, las prioridades de cada uno de los tres grupos son muy distintas.

Son muchos los factores que configuran la política migratoria: el interés económico nacional, el sector privado, las organizaciones internacionales y las cuestiones sociales. Pero la política del gobierno no ha dado respuesta a los problemas de la migración ni a todos los que de ella se derivan, en particular después de la crisis financiera que sacudió Asia en 1997.

Enfoques de la investigación sobre la migración

Varios ministerios se interesan por la migración, y la mayoría de los entrevistados que pertenecían a departamentos y divisiones a cargo de la formulación de políticas afirmaron valerse de los informes en lengua tailandesa redactados por el Centro Asiático de Estudios sobre las Migraciones (ARCM) y organismos gubernamentales (el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo de

Seguridad Nacional) para formular los planes relativos a los movimientos de la población en Tailandia. También consultan informes anteriores, porque los ministerios no quieren duplicar las investigaciones a cargo de otras organizaciones. También recurren a informes en inglés, como los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Red de Asia y el Pacífico de Investigación sobre las Migraciones (APMRN).

Según los entrevistados, muchos departamentos y divisiones encargados de la formulación de políticas carecen de presupuesto o investigadores propios, aunque el Departamento de Empleo tiene su propia sección de investigación y un presupuesto dedicado a tal fin. Antes encargaba al ARCM las investigaciones, por ejemplo, la relativa a la escasez de mano de obra, pero la mayor parte de la investigación que lleva a cabo en la actualidad el Departamento de Empleo es en cooperación con otros departamentos e instituciones gubernamentales, con ánimo de evitar sesgos en los resultados.

Los funcionarios encargados de la formulación de políticas han de tener en cuenta la viabilidad económica y política de la aplicación de las recomendaciones de la investigación. Así, por ejemplo, el estudio sobre la política de trabajadores migrantes recomendó que se concedieran los derechos fundamentales (el derecho al trabajo, el derecho a la educación, etc.) a los trabajadores inmigrantes, pero hubo que sopesar esas consideraciones frente a las de la seguridad nacional, comprometida por tal medida. Los investigadores recomendaron también a las autoridades que facilitaran servicios de salud gratuitos a los trabajadores migrantes y sus familias, pero los costos son tan altos que el gobierno no pudo aceptar la recomendación.

Las ONG suelen considerar la migración beneficiosa. También creen que los emigrantes son acreedores de un reconocimiento por los giros que envían a su país natal y su apoyo a la economía. Reconocer la contribución de los migrantes es un paso importante hacia el reconocimiento de sus derechos y su protección.

La mayoría de las ONG entrevistadas declararon que utilizaban investigaciones anteriores para no duplicar estudios ya realizados. Usan también principalmente los informes de las investigaciones sobre la migración del ARCM. Algunas estiman que el gobierno no suele utilizar los resultados de la investigación sobre la migración por la diversidad de temas que cubre.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene funcionarios sobre el terreno que realizan investigación, y también encarga proyectos al exterior, a académicos/investigadores y expertos. La UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no tienen personal propio dedicado a la investigación, pero contratan a investigadores en ciencias sociales. Por otra parte, una proporción considerable de la investigación publicada en cooperación por los dos organismos ha sido muy utilizada por organismos gubernamentales, académicos y algunas ONG.

La entrevista con el Director del ARCM puso de manifiesto que este centro realiza habitualmente investigación sobre problemas actuales de la migración, por lo general allá donde puntualmente surgen. Se estimaba, empero, que se hace todavía poco uso de los resultados de sus investigaciones, aunque en los últimos años el gobierno se ha servido más de los estudios sobre la inmigración. Asimismo se estimaba que la evolución de la política gubernamental no era la adecuada para hacer frente a los problemas de la migración y que las respuestas políticas podrían ser más rápidas.

Resumen

Son motivo de preocupación en Tailandia los derechos y las condiciones de los trabajadores que han emigrado al extranjero y las consecuencias de este fenómeno, así como los derechos y las condiciones de los trabajadores inmigrantes y las repercusiones de este fenómeno inverso en su

propia sociedad,. La situación, en un país que apenas conocía las migraciones hasta el decenio de 1980, plantea serias dificultades tanto a las autoridades como a los investigadores.

La cultura propia de las primeras representa un obstáculo de talla para que la investigación pueda verdaderamente influir en la política migratoria. La mayoría de los responsables tailandeses de la formulación de políticas no están familiarizados con la investigación y al parecer adoptan sus decisiones sobre política migratoria sin tener en cuenta ni siquiera leer los resultados de investigación alguna. Esta actitud podría cambiar con el tiempo, pero cierta formación y algunas instrucciones precisas los ayudarían a afrontar los problemas. Los estudios comparados de toda procedencia son un recurso precioso para colmar la actual carencia de investigación.

Nexos entre los investigadores, las ONG y los responsables de las políticas

Australia

En este país, el efecto directo de la investigación sobre la migración en la formulación de la política se limita a aportar soluciones a los problemas a corto plazo que percibe el gobierno. El análisis de las entrevistas con los responsables australianos refuerza la observación de que son los problemas a corto plazo, y no una planificación de más alcance, los que orientan en Australia la política migratoria.

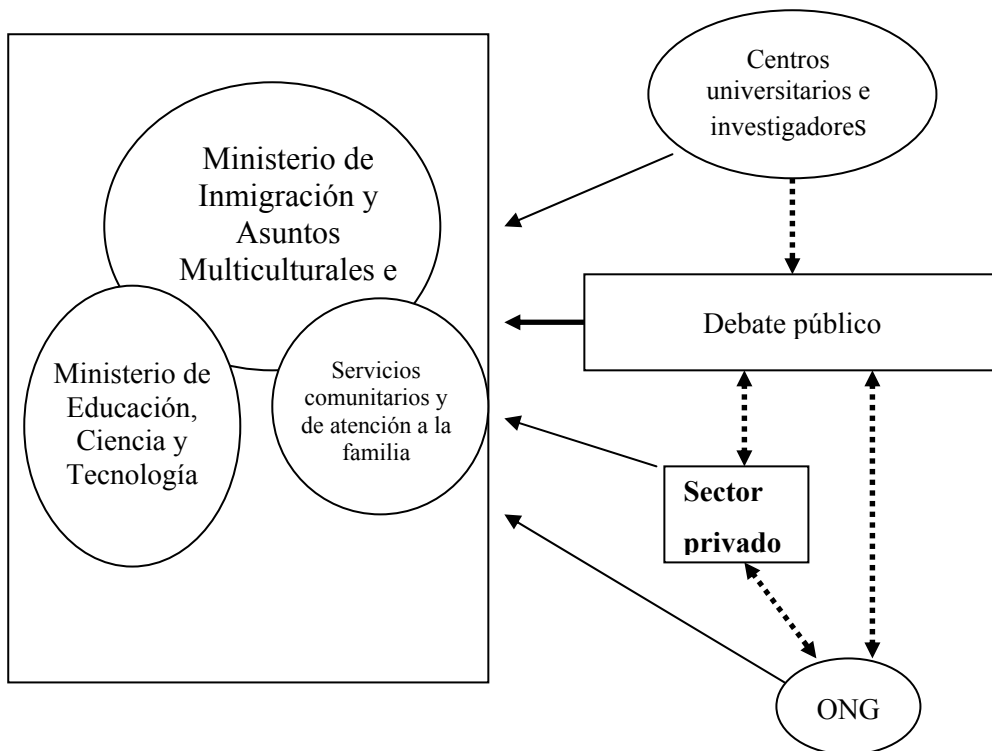
El medio de la política migratoria australiana presenta una bifurcación que insiste, por un lado, en la articulación y aplicación de una estrategia de “todo el gobierno” (Commonwealth) y, por otro, en prestar servicios y gestionar los aspectos sociales en el contexto de esa estrategia de migración de mayor amplitud. Esta bifurcación da lugar a preocupaciones muy distintas por la política migratoria según el organismo de que se trate y de cuál sea su mandato y, por consiguiente, las investigaciones se centran también en temas muy diferentes.

El enfoque de la investigación sobre la migración del DIMIA se ajusta a un modelo según el cual *se da por sentado* que los responsables de la formulación de la política saben lo que tienen que saber, modelo problemático incluso cuando se trata de medidas a corto plazo. Con miras a una planificación a más largo plazo, es primordial un enfoque más amplio y lateral que se pregunte qué *más* hay que saber. Al igual que en otras disciplinas científicas, la investigación académica cumple una función útil al determinar lo que es preciso saber al formular las políticas migratorias, para estructurarlas a corto y a largo plazo y evaluarlas. La investigación fundamental tiene una función esencial de orientación de las actividades industriales de aplicación hacia direcciones nuevas y más creativas. La función que cumple la investigación fundamental en las ciencias sociales es la misma. En este caso, los nexos entre la investigación académica (situación de la investigación fundamental en Australia) y los objetivos socioeconómicos aplicados (en este caso, la formulación de políticas) son sumamente débiles.

El resultado es un proceso político que tiende a consolidar el status quo en lugar de abrir nuevas posibilidades, nuevas opciones y preguntas que puedan configurar la política a largo plazo. En la actualidad el programa político del gobierno, sus consideraciones y sus costos son los que rigen la política de inmigración australiana. Las decisiones suelen tomarse de modo que se ajusten a la filosofía política vigente o en función de sus presuntos efectos en la opinión pública, sin tener en cuenta las obligaciones internacionales, los derechos humanos ni la presión de los grupos de interés.

El siguiente diagrama ilustra la situación actual de la investigación en Australia y sus nexos con la política. Lo más destacado es la importancia creciente de los nexos con repercusiones indirectas (líneas discontinuas). Los nexos directos que existen entre la formulación de la política gubernamental y los investigadores académicos actúan muchas veces fuera del contexto del debate social.

Figura 1. Nexos entre investigación y política en Australia

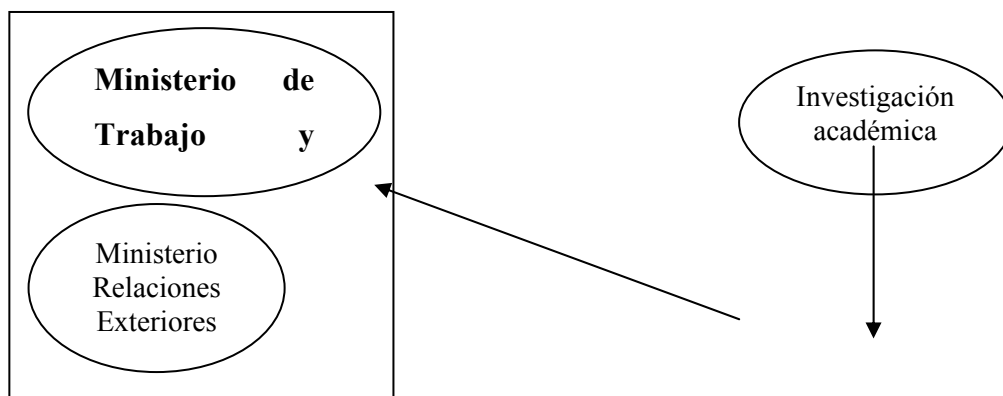


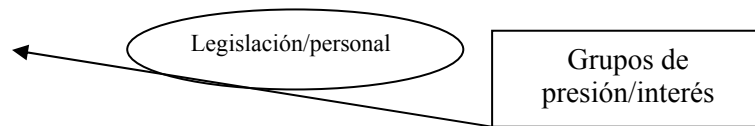
Filipinas

Aunque los efectos de la investigación en la política pueden ser directos o indirectos, como en los otros países, en Filipinas tienden a dominar los segundos. Entre los programas de investigación y los efectos de ésta en la política se interponen ciertos grupos de interés. Por consiguiente, los efectos indirectos o menos visibles de la investigación en la política migratoria son más difíciles de documentar. El caso de Filipinas indica que la influencia de la investigación académica tiene más que ver con los procesos ulteriores (aplicación, desarrollo y evaluación) que con la formulación misma de la política.

Como la política del país se centra fundamentalmente en temas concretos que afectan a sus ciudadanos en el extranjero, son los problemas concretos los que retienen la atención de organismos concretos. Por esta razón, la política migratoria depende en Filipinas de varios organismos responsables. Las ONG se dirigen a cada uno de ellos según el problema. La función que cumplen las ONG en la difusión de los resultados de la investigación y su influencia en la política es crítica para el paso de las conclusiones de la investigación académica a la política migratoria.

Figura 2: Nexos entre política e investigación en Filipinas





La Figura 2 pone de relieve que los investigadores académicos se encuentran al margen de la corriente principal de la formulación de la política, y que son las ONG y las organizaciones internacionales las que más influyen en los legisladores y en los ministerios. El interés de la política migratoria por los trabajadores contratados en el extranjero y el mejoramiento de sus derechos y condiciones ha abierto internacionalmente el camino a otros muchos países.

Tailandia

La investigación sobre la migración únicamente parece influir en la política migratoria cuando ha sido encargada por organismos gubernamentales. En esos casos, es el gobierno quien determina las preguntas y los métodos; el objeto puede estar directamente relacionado con cuestiones de política; pueden no mantenerse los niveles académicos teóricos y metodológicos; y puede suceder que no se publiquen los resultados, sobre todo si no son del agrado de los funcionarios del gobierno. Éste puede adoptar recomendaciones, como sucedió en 1998 con las del estudio de la ARCM sobre los cupos de mano de obra, o puede ignorarlas. Otros factores pueden hacer que las recomendaciones sean política o económicamente inaplicables. Los organismos gubernamentales no encargan investigaciones a las ONG, aunque éstas pueden someter sus investigaciones independientes al gobierno.

También los académicos llevan a cabo investigaciones independientes y ofrecen sus resultados a los organismos gubernamentales correspondientes. Es frecuente que las ONG contraten a investigadores para que estudien determinados temas. Cuando la investigación no ha sido encargada, no existen nexos sistemáticos entre investigadores y responsables de la formulación de políticas, y los primeros ignoran por completo si sus investigaciones serán tomadas en cuenta o si ejercerán alguna influencia en la política migratoria.

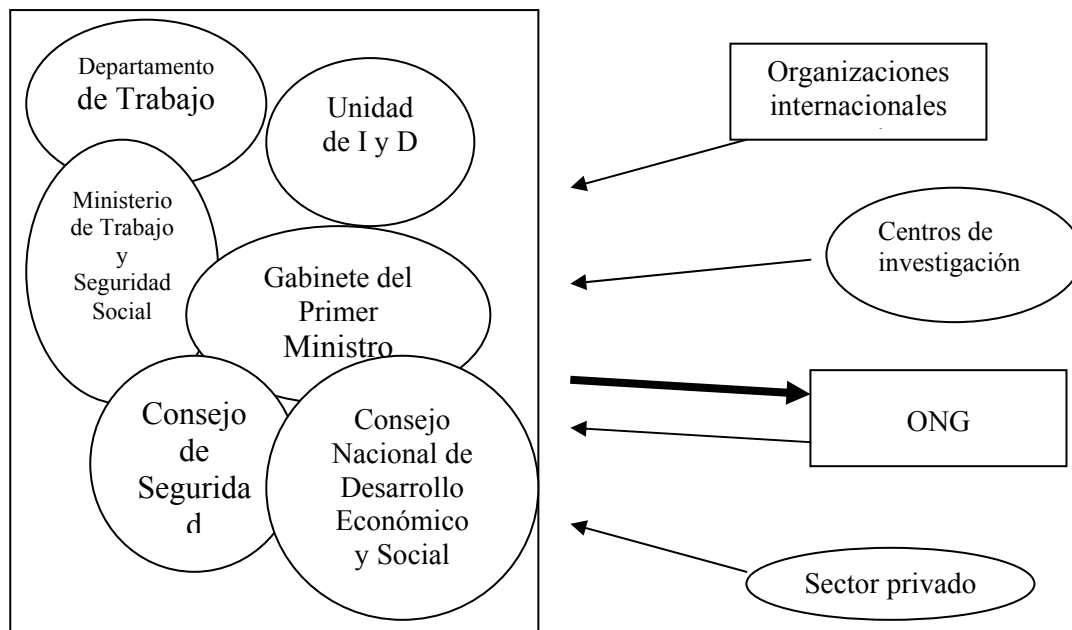
La falta de talleres, seminarios y cualquier otra forma de presentación interactiva de los resultados de la investigación es uno de los numerosos obstáculos que impiden que éstos lleguen a los responsables de la formulación de la política y ejerzan la correspondiente influencia. Esta carencia limita también el número de grupos académicos que pueden prestar asesoramiento y exponer sus opiniones al gobierno, aparte de los informes escritos de las investigaciones encargadas o de las consultas directas del gobierno. El calendario representa otra traba, ya que los informes de buena calidad llegan a veces demasiado tarde para influir en la política. Además de estos problemas, algunos responsables de la política cuestionan la validez de las metodologías de la investigación y hay a quienes inquieta el posible sesgo de los investigadores.

Existen nexos informales, a título personal, entre los responsables de las políticas, las ONG y los académicos. El papel que cumplen las ONG es básicamente oficiosa. Ni el gobierno ni los académicos suelen firmar contratos con ellas, pero les piden información local, y los funcionarios que trabajan para las ONG sobre el terreno pueden facilitar contactos con informantes locales de primer orden. Las ONG tienen una mayor participación cuando el equipo investigador viaja para recoger datos, ya que están localmente bien implantadas, conocen bien la zona y disponen de información valiosa.

La Figura 3 ilustra los nexos entre política e investigación en Tailandia. Las características principales son la tensión entre organismos gubernamentales en torno a aspectos concretos de la

política, los encargos directos de investigaciones a consultores académicos y la escasa coordinación entre los organismos y la investigación sobre distintos temas.

Figura 3. Nexos entre investigación y política en Tailandia



Implicaciones para los investigadores, la APMRN y las redes nacionales

El proyecto arrojó resultados muy interesantes sobre el proceso de formulación de políticas. El estudio comparado pone de relieve la gran diversidad de contextos en que trabajan los investigadores de la migración, lo que tiene implicaciones para optimizar el efecto de las redes internacionales de investigación, como la APMRN. No sólo son muy distintos los modelos y las tendencias de la migración, sino que también varían mucho los mecanismos de formulación de la política. Para los investigadores de la migración y la APMRN, se desprenden del proyecto las siguientes enseñanzas:

Conocer el contexto político y económico de cada sociedad es esencial para entender el tipo de investigación sobre las migraciones y su repercusión potencial en los encargados de la formulación de políticas. Los investigadores de la migración actúan en un medio muy cargado de valores. Las percepciones de la inmigración y la emigración por parte de la población guardan relación con conceptos de identidad nacional y étnica, el derecho a la ciudadanía, la prosperidad económica nacional, el acceso al empleo, el “derecho” al empleo, el acceso a la educación, la salud y otros servicios y otros muchos aspectos de la vida cotidiana. El medio en que se realiza la investigación conlleva una gran carga política. Además, los investigadores tienen su propia postura política, su sistema de valores y su ideología propias, y es poco realista esperar que no tengan “sesgo” alguno.

Más importante aún es que la teoría indica que *la formulación de la política migratoria depende de numerosos factores, pero en particular de tres series de ellos*: (i) las actitudes hacia los derechos cívicos, los inmigrantes, los trabajadores migrantes y los migrantes ‘irregulares’; (ii) la capacidad de los grupos de interés o de presión de influir en los políticos, y (iii) la función que cumple el estado. La importancia relativa de cada una de estas tres serie de factores varía de un país a otro, pero es importante analizar el contexto de formulación de la política si se quieren reforzar los nexos

entre ésta y la investigación. Los investigadores de la migración deben entender el medio en que trabajan y tratar de encontrar la forma más productiva de hacerlo.

En Australia, ello implica convencer al DIMIA de que encargue investigación y utilice sus resultados para influir en el debate público. En Filipinas, puede suponer aproximarse a los legisladores y personas influyentes y comunicarles los resultados de la investigación. A este respecto, los investigadores de la migración tienen mucho que aprender de las ONG. La investigación podría ejercer un efecto colectivo más poderoso en la formulación de las políticas migratorias y fases ulteriores, si la sinergia potencial entre las principales instituciones dedicadas a la investigación y los investigadores se pudiera aprovechar, lo que puede lograrse por medio de la cooperación y la complementación de la investigación y las actividades conexas que realizan. En Tailandia, significa contar con el respaldo de un centro de investigación muy conocido para lograr que el gobierno encargue la investigación o atienda las recomendaciones de otros estudios.

La investigación que implica la *colaboración de los investigadores y los responsables de la formulación de la política* es la ideal. Puede conseguirse mediante la participación de los segundos en un comité de dirección o en algún otro foro. A veces se da en las investigaciones por encargo. Bedford (2000, pág.7) insiste en que “establecer una colaboración orientada a la resolución de problemas entre científicos sociales y responsables de la formulación de políticas requiere una comunicación excelente entre las universidades y los institutos de investigación, por un lado, y los organismos encargados de las políticas, por otro”. Esto supone una inversión considerable de tiempo para establecer la relación por ambas partes. No se trata simplemente de hacer investigación que sirva para las políticas. Las redes internas como la APMRN han de establecer “redes sostenibles y dinámicas que permitan una comunicación efectiva y regular entre los actores, tanto en el plano nacional como en el internacional.” (Bedford, 2001, pág. 160).

Los tres estudios de países pusieron de manifiesto el valor de los nexos *formales e informales* con los responsables de las políticas. En Filipinas, fortalecer los vínculos con los funcionarios gubernamentales correspondientes (comprendidos los legisladores), grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación de masas puede mejorar los efectos de la investigación.

Es patente también la *necesidad de actuar con previsión*, tanto por lo que se refiere a la investigación fundamental como a la aplicada. Los investigadores de la migración deben investigar a fondo temas de interés e importancia actuales y futuros, con objeto de tener los datos ya disponibles cuando un problema cobre actualidad. Buena parte de la investigación sobre la migración se lleva a cabo de forma apresurada y con urgencia, y no suele haber tiempo para encargar o realizar investigaciones detenidas.

La *difusión de los resultados* a los encargados de la formulación de las políticas puede producirse de modo informal por medio de conferencias, talleres, seminarios, respuestas a encuestas y los medios de comunicación. Los investigadores tienen que recurrir a todos estos medios para difundir los resultados de sus investigaciones, tanto al público como a las autoridades. En este sentido, es prioritario organizar formas de difusión adecuadas, que no traicionen las características propias de la investigación, para todos los lectores potenciales que se interesan por las políticas.

La *cuestión del “sesgo”* es difícil, ya que los distintos gobiernos adoptan enfoques diferentes de la migración, que no necesariamente coinciden con los de los investigadores. Éstos estiman que los gobiernos sólo encargan investigaciones a aquellos que contribuyen a mantenerlos en el poder. El objetivo debería ser realizar investigaciones sólidas y convincentes sin carga política ni jerga profesional. La investigación estadística se presta más este tipo de enfoque, pero la investigación cualitativa ha de adoptar un enfoque lo más científico posible.

Así pues, reviste gran importancia la “percepción” de las redes de investigación y de los investigadores. Los gobiernos que estiman que adoptan una determinada actitud evitarán toda comunicación con ellos. Las redes nacionales deben contener una amplia gama de opiniones y permanecer abiertas al debate sin que predomine ninguna opinión en concreto.

La APMRN, al igual que otras redes similares, brinda una oportunidad de “convergencia conceptual entre el Norte y el Sur” (Stein *et al.*, 2001, pág. 138). Así ha venido claramente sucediendo en la formulación y realización de proyectos de investigación comparada en una serie de países y regiones, en el intercambio de información en las reuniones internacionales de coordinadores, organizaciones internacionales y ONG que se celebran cada dieciocho meses, y en la publicación de los documentos de trabajo. Así, la función ramificadora de la APMRN ha sido muy efectiva, y los 17 países/regiones incorporados actualmente a la red se han beneficiado considerablemente de su participación.

Hace falta ahora, empero, ampliar el alcance para poder ejercer un efecto mucho mayor y más estratégico en la producción de investigación y en la formulación de políticas. El estudio de Filipinas indica que la APMRN debería establecer un programa regional de investigación basado en los aspectos prioritarios de la migración en la región y organizar talleres regionales de investigadores. Asimismo indica que la APMRN debería abordar la investigación en colaboración con ánimo de influir en las políticas, bilateral o multilateralmente, de modo que los encargados de su formulación y los grupos de la sociedad civil y otros interesados en cada país participante tomen parte desde la fase de planificación del proyecto a lo largo de todo el estudio. De la investigación efectuada en Filipinas se desprende también la conveniencia de organizar talleres regionales que congreguen a responsables de políticas, investigadores y representantes de la sociedad civil para difundir las conclusiones de la investigación. No cabe duda de que estas observaciones son igualmente aplicables a otras muchas redes transnacionales de investigación.

El propósito de este artículo no es examinar el modo concreto de funcionar de la APMRN, pero del examen de la función de secretaría u órgano coordinador que cumple una red se desprenden algunos puntos de interés general. Stein *et al.* (2001, págs. 146-47) piden más investigación sobre la actuación de las redes interdisciplinarias en la producción y difusión del conocimiento. También subrayan la importancia del papel que cumplen las estructuras institucionales de apoyo, en particular para la Secretaría y los coordinadores nacionales. “Si esas redes no reconocen la función indispensable que, tanto en el Norte como en el Sur, ejercen las universidades en la formación de futuros investigadores y en la difusión del conocimiento en sus propios países— reconocimiento que puede adoptar la forma de apoyo a los gastos administrativos e indirectos de las instituciones en la financiación de proyectos – su contribución será de corta duración. Las universidades, los organismos, las ONG y el sector privado pueden cooperar útilmente, pero es preciso establecer protocolos de manera que cada copartícipe – ya se trate de los propios organismos, las universidades o las ONG – esté suficientemente apoyado y pueda llevar a cabo su función propia en el marco de relaciones de cooperación complejas. Para que las redes puedan funcionar bien, los asociados deben aportar sus capacidades y recibir en consonancia con sus necesidades institucionales.” (Stein *et al.*, 2001, pág. 147)

Por último, Stein *et al.* (2001, págs. 147-48) insisten en la necesidad de que las redes cuenten con una financiación a largo plazo, de forma que puedan abordar actividades innovadoras. Los resultados del presente estudio corroboran esta idea. Han de ser flexibles y creativas, y no verse limitadas por la necesidad de “preocuparse constantemente” por la continuidad de los fondos.

Conclusión

La singularidad de la situación de cada país por lo que respecta a los nexos entre la política migratoria y la investigación pone de relieve la necesidad de estudios de todos los países o las

economías de la región. Únicamente así podrán los investigadores adaptar su estrategia de investigación y difusión de los resultados con un grado razonable de posibilidad de que se incorporen al debate público.

Las redes necesitan las aportaciones de los especialistas en ciencias políticas y de los expertos en comunicación. La futura financiación deberá tener en cuenta estos aspectos, si se quiere que unas redes financiadas por organismos internacionales sean realmente efectivas en materia de políticas.

Hay también tres enseñanzas de carácter general para las redes de investigación sobre las migraciones. La primera es que el efecto más acusado de la investigación en la política se produce por mecanismos indirectos, que influyen en la opinión pública y en los encargados de la formulación de políticas. No es fácil llegar a la primera ni a los segundos. Sin embargo, la participación de ONG bien organizadas y estructuradas en las redes de investigación debería contribuir a dar forma a los debates que esas ONG alimentan. La segunda es que los investigadores de la red deben reconocer que es improbable que los resultados de sus investigaciones influyan en los responsables de las políticas simplemente a través de publicaciones académicas. Tendrán que adoptar “mecanismos de difusión” para dar forma al debate público en temas sensibles para sus gobiernos respectivos de cara a sus electores. La tercera es que, como la vía más directa para lograr un efecto en la política es la investigación directamente encargada por organismos gubernamentales, las redes de investigación deben explorar opciones “integradoras” para incorporarlas a los debates de la red, cosa que puede conseguirse mediante invitaciones a talleres específicamente orientados o por conducto de los actuales representantes en las propias redes.

Traducido del inglés

Notas

1. Para una evaluación de esas redes, con excepción de Metropolis, véase Stein *et al.* (2001)
2. Taiwán es miembro no oficial de la APMRN
3. El Sr. Tasneem Siddiqui, Profesor Adjunto (Universidad de Dhaka, Bangladesh), es el actual Presidente de la APMRN
4. ‘Satisficing’ es un concepto socio-psicológico por el que un decisor elige un modo de actuar que no es necesariamente el mejor, sino “suficiente”. La combinación de “satisfy” y “suffice” da una opción “satisficing”

Referencias

- ASIS, M. M. B., J. TIGNO , Y A.S.P. BAVIERA, 1997. *Hong Kong after 1997: prospects for migrant workers and Philippines-Hong Kong relations*. Investigación financiada por el Centro de Estudios Integradores y del Desarrollo, Universidad de Filipinas, Quezon City.
- BEDFORD, R., 2001. A Robust Research/Policy Interface: International Migration and Social Transformation in the Asia-Pacific Region, *En: OECD Social Sciences for Knowledge and Decision Making*. Actas del Taller de Brujas, 26-28 de junio de 2000. París: OCDE, pp. 153-63.
- BRUER, J. AND POWER, J., 1993. The changing role of the Department of Immigration. *En: Jupp, J. and Kabala, M. (eds), The Politics of Australian Immigration*. Canberra: Bureau of Immigration Research, pp. 105-23.
- CENTRE FOR INTEGRATIVE DEVELOPMENT STUDIES (CIDS), 2000. *Centre for Integrative Development Studies*, January 1993-May 2000: History, issues and challenges

- FREEMAN, G.P. Y BIRRELL, B., 2001. Divergent paths of immigration politics in the United States and Australia. *Population and Development Review*, 27(3), pp. 525-51.
- GONZALEZ, J. L. III. 1998, *Philippine labour migration: critical dimensions of public policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- IREDALE, R., INNES, J., Y CASTLES, S., 1992. *Serial Spouse Sponsorship: Immigration Policy and Human Rights*. Centro de Estudios Multiculturales, Universidad de Wollongong.
- SAMONITE, E. L. 1997. *Filipino migrant workers in Hong Kong: An inventory of skills and long-term plans*. Quezon City: Centre for Integrative and Development Studies and Philippine Overseas Employment Administration.
- STEIN, J.G., STREN, R., FITZGIBBON, J., Y MACLEAN, M. 2001. *Networks of Knowledge: Collaborative Innovation in International Learning*. Toronto: University of Toronto Press.
- WOLFENSOHN, J., 1999. *A Proposal for a Comprehensive Development Framework (A Discussion Draft)* [<http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm#part1>]
- YUKAWA, J., 1996. *Migration from the Philippines 1975-1995: An Annotated Bibliography*. Quezon City, Filipinas: Scalabrini Migration Centre.

Temas importantes al evaluar la influencia de la investigación en las políticas

Fred Carden

Nota biográfica

Fred Carden es doctor y especialista superior de programas, especializado en evaluación, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC) del Canadá. Ha escrito y publicado mucho sobre evaluación, cooperación internacional y gestión ambiental. Antes de incorporarse al IDRC enseñó e investigó en la Universidad de York, el Cooperative College (Tanzania), el Instituto Bandung de Tecnología (Indonesia) y la Universidad de Indonesia. Es doctor por la Universidad de Montreal y licenciado en estudios ambientales por la Universidad de York. Actualmente trabaja en la elaboración de herramientas y métodos de evaluación en los ámbitos de los estudios de organización, seguimiento y evaluación participativos, evaluación de programas y cartografía de resultados.
Email: fcarden@idrc.ca

Introducción

Para muchos investigadores, deseosos de que el conocimiento que generan resulte de provecho a la sociedad y útil para que ésta vaya a mejor, el uso de la investigación, ya sea en forma de aplicaciones técnicas o en el campo de la política y la adopción de decisiones, constituye un objetivo. Algunos, pensando en una aplicación a muy corto plazo, trabajan sobre temas de interés directo para la sociedad. Otros se dedican a temas que a ellos, como investigadores, les parecen importantes, y aunque no se planteen directamente su aplicación práctica y la dejen a otros, también esperan que su investigación llegue a ser útil y que de un modo u otro sus ideas o técnicas acaben arraigando.

Intentar entender la forma en que se utiliza el conocimiento en lo que, en gran medida, se ve como un proceso político de elaboración de programas públicos equivale a indagar en la relación entre ideas y decisiones, entre investigadores y responsables públicos; equivale a tratar de saber si existen o no estrategias concretas que sirvan para acrecentar la capacidad de influencia; y equivale también a intentar expresar las sutilezas del proceso de elaboración de políticas de manera que resulte más inteligible para el investigador (como observaron numerosos investigadores en el curso de los talleres de los que se habla más adelante, lo que ellos saben hacer sobre todo es investigar, no explicar su trabajo, ni participar en la aplicación de sus resultados). Pero ahora se les pide cada vez más que se dediquen también a esas actividades como parte de la propia investigación, y para ello necesitan nuevos instrumentos y competencias. Como observó uno de ellos: “O sea, uno tiene que ser como Erin Brockovitch, ¿no? Tener buena presencia y bonitas piernas, ser listo, investigar ... ocuparse de hacer contactos, preparar las publicaciones... Yo digo que ya está bien, ¡uno es investigador!” (IDRC 2003c, pág. 51).

En la primera parte de este artículo se evoca la génesis del estudio, se describen las lagunas existentes en los métodos de evaluación útiles para este tipo de análisis y se expone a grandes líneas el proceso que llevó a concebir esta evaluación. Se examinan los problemas de la atribución y el tiempo (que influyen en la realización y las conclusiones de la evaluación), así como las tensiones entre el afán de crear una ciencia generalizable y la dependencia del contexto que caracteriza a muchas evaluaciones de ciencias sociales. En la segunda parte del artículo se habla del modo en que tratamos de resolver estas dificultades al idear el estudio y de la lógica subyacente al método

utilizado. También se examinan con detenimiento una serie de aspectos metodológicos, con la voluntad de que otros puedan hacerse una idea clara del método y de contribuir al creciente interés que viene suscitando el tema.

En la tercera parte del artículo se da cuenta de lo ocurrido al poner en práctica el estudio. Aunque el Centro lo aplicó en forma de evaluación estratégica única, se pretende que sirva de modelo para futuros análisis de la influencia en las políticas y que además los responsables de programas e interlocutores del IDRC conozcan los factores que conviene tener en cuenta al utilizar la investigación para influir en la formulación de políticas. Por otra parte, se anima al Centro a que considere la posibilidad de un ulterior estudio que venga a prolongar el aquí descrito (Weiss, 2003, pág. 8).

Temas importantes al evaluar la influencia

A la hora de evaluar las investigaciones realizadas en apoyo del desarrollo se plantean varias dificultades básicas, que tienen que ver con el modo en que valoramos la ayuda al desarrollo. Muchas veces se intentan evaluar las repercusiones finales de un proyecto. No se trata en tal caso de conocer el cómo y el porqué del éxito de un proyecto, sino simplemente de saber si tuvo o no tuvo éxito. Por regla general, también se intentan determinar los efectos directos del proyecto, o, dicho de otro modo, establecer vínculos de causa a efecto entre el proyecto y las repercusiones finales. Un tercer problema es el del tiempo. La ayuda al desarrollo se plasma a menudo en una sucesión de proyectos breves (de 3 a 5 años de duración). Sin embargo, el desarrollo es un proceso que opera a mucho más largo plazo, sobre todo tratándose de la influencia en la formulación de políticas. De ahí que no sea fácil dilucidar la cuestión del momento idóneo para la evaluación. Y, para acabar, el nudo gordiano de las ciencias sociales: ¿existe una ciencia social generalizable, cuyas conclusiones puedan aplicarse mediante un modelo general, o se trata más bien de una ciencia dependiente de cada caso y contexto? Sin olvidar además que las ciencias sociales andan escasas de métodos de investigación y evaluación adaptados a sus características propias. En las líneas que siguen nos detendremos con detalle en todas estas dificultades. Del modo en que nos las arreglamos para sortearlas da testimonio la propia metodología utilizada.

Las repercusiones

En general se entiende que el desarrollo es fruto de una serie de factores que se combinan para modificar la realidad, aunque ello no es óbice para que se ejerza una gran presión sobre los proyectos de desarrollo (y de investigación al respecto) y los organismos que los financian para que demuestren que inciden positivamente en el desarrollo. También se entiende que los resultados del desarrollo se obtienen cuando una contraparte local se identifica con las actividades y el proyecto, y no se obtienen mientras sean sobre todo el equipo del proyecto o el donante externo los que se identifican con esa labor. Pese a ello, cada vez más se exige a los proyectos o los organismos (multilaterales, bilaterales u ONG que demuestren “buen rendimiento”. De ahí que el proyecto y el donante tiendan a arrogarse todo el mérito posible de cualquier cambio que se produzca. Las evaluaciones de este tipo, además, tienden a obviar las consecuencias imprevistas y, lo que aún es más importante, a no prestar atención sino a los resultados finales y hacer caso omiso de información interesante sobre *el modo* en que el proyecto conduce a determinado fin. Por tal motivo es casi imposible discernir los factores esenciales del éxito y crear nuevos tipos de relación y modelos, pues no se ha seguido de cerca su aparición, con lo que resulta muy difícil reproducir una experiencia determinada en un contexto distinto.

En *Outcome Mapping* (Earl, Carden y Smutylo, 2001) postulamos que (la investigación sobre) el desarrollo ayuda a obtener resultados, que a su vez se combinan con otros resultados y acontecimientos para inducir determinado efecto a escala local. Nuestra intención ahora es estudiar

la medida real en que un proyecto o programa resulta de ayuda y evaluar esa contribución en lugar de las repercusiones finales, que siguen siendo responsabilidad de las contrapartes locales.

La atribución

Un concepto estrechamente emparentado con el de repercusión es el de “atribución”. Hay presiones para atribuir el cambio a los proyectos a los que se prestó apoyo. Los gobiernos quieren saber en qué se gastan sus dineros, y por medio de evaluaciones intentan determinar los cambios que son fruto de su apoyo, las repercusiones que deben agradecerse a los proyectos y programas que impulsaron ellos. En un estudio de la bibliografía dedicada al tema de la atribución (Iverson, 2003), Iverson observa que el problema, en ciencias sociales, es que la sociedad es compleja y los cambios responden a multitud de factores y circunstancias que influyen en ellos. “Puesto que lo normal es que haya gran número de variables, a menudo desconocidas y ambiguas, los sistemas complejos presentan serios obstáculos a la atribución” (Iverson, 2003, pág. 36). En la mayoría de las investigaciones sobre y para el desarrollo, el apoyo a proyectos y programas guarda relación con una o más vertientes de un tema ligado al desarrollo. Para que los cambios que se estén produciendo lleguen a cuajar, la población local debe identificarse con esos cambios, y otros varios factores deben favorecerlos, y no obstaculizarlos. Resulta muy infrecuente que un solo programa surta efecto en lo que hace a propiciar el desarrollo, a menos que ya se cumplan todas las demás condiciones y que numerosos factores apunten en la dirección correcta (en cuyo caso habrá habido otros muchos proyectos que habrán creado capacidades y alterado las condiciones de partida, y por lo tanto cabría atribuirles parte de los efectos cuando éstos finalmente se produzcan). El problema de las evaluaciones del (de la investigación sobre) desarrollo es que la única forma de atribuir determinado cambio a determinado proyecto es restando méritos a otros y otorgando más relevancia a una contribución que a todas las demás.

Como señala Flyvberg, “en ciencias sociales es difícil presentar pruebas al no existir una teoría ‘dura’, y en cambio está claro que resulta posible aprender” (Flyvberg, 2001, pág. 73). De lo que se trata aquí es de aprender de y sobre las aportaciones de la investigación apoyada por el IDRC, con objeto de contribuir al cambio con más eficacia y de manera continua.

El tiempo

El elemento temporal está omnipresente en las evaluaciones: ¿cuándo se considera “final” la evaluación? ¿Cuándo cabe emitir un juicio de carácter definitivo? ¿Qué ocurre, con el paso del tiempo, cuando lo bueno acaba resultando malo o lo malo bueno? ¿Cómo modificar las conclusiones de la evaluación para tener en cuenta esa evolución? Este problema se agudiza al estudiar la influencia sobre las políticas públicas, cuestión que a todas luces concierne al largo plazo. ¿Cómo saber, al final de un proyecto, si éste ejercerá influencia y cuándo y de qué manera lo hará? ¿Con qué criterios se decide dar continuidad o interrumpir la financiación? Las cosas, además, no acaban cuando se producen las repercusiones del proyecto. Para los organismos de desarrollo (o de investigación al respecto), el problema se enreda aún más cuando a la cuestión del tiempo se añaden las de la repercusión y la atribución. Si consideramos que un proyecto de desarrollo es fructífero cuando la contraparte local asimila ideas y saber y los utiliza directamente con fines de desarrollo, el agente externo va quedando cada vez más marginado de las repercusiones del proyecto. Por consiguiente, si el programa tiene éxito, el papel de ese agente se irá reduciendo con el paso del tiempo, justo cuando el trabajo da resultados. Paradójicamente, se exige que los proyectos y organismos de financiación evalúen su contribución en el momento en que su participación en los cambios es menor.

Las metodologías

Smutylo observa que, “metodológicamente, debemos conocer la realidad del contexto del que forman parte nuestros proyectos” (Smutylo, 2001, pág. 7). No está claro que los métodos existentes en las ciencias sociales se presten a efectuar evaluaciones en contextos de gran complejidad, múltiples influencias y cambio constante.

El último problema de evaluación que influyó en la concepción del presente estudio fue el debate sobre los métodos de investigación en ciencias sociales. No se trata de contraponer los métodos de investigación cualitativos a los cuantitativos, puesto que ambos se utilizan en ciencias sociales. Lo que se debate es si el conocimiento general es más valioso que el saber concreto y práctico. Flyvberg afirma que “el contexto cuenta” (Flyvberg, 2001, pág. 38) en ciencias sociales, y después aclara que estas ciencias, para entender el funcionamiento de personas y sociedades, deben tener en cuenta la relación (dependiente del contexto) entre el modo en que las personas actúan y el modo en que interpretan lo ocurrido. Flyvberg observa que las reglas no son el juego y la gramática no es el lenguaje; no en vano tanto el uno como el otro son mucho más complejos y sutiles de lo que cabe imaginar entendiendo las reglas y los sistemas que los rigen. En el caso que nos ocupa, intentamos descubrir el cómo y el porqué de las cosas que ocurren a fin de utilizar ese conocimiento en apoyo de actividades futuras.

Flyvberg, como otros antes que él (Yin, 1994), postula que los estudios monográficos (*case studies*) son el método más apropiado para entender el contexto y las relaciones que forman parte integrante del desarrollo. Las monografías son objeto de muchas críticas en ciencias sociales, hasta tal punto que Yin evoca este problema en la primera página de su libro presentando a grandes rasgos la preparación y metodología de los estudios monográficos, que son tildados a menudo de descriptivos y utilizados en la enseñanza. En tales contextos, pueden presentar un sesgo manifiesto para suscitar debates en torno a una interpretación particular de la realidad. Sin embargo, los estudios monográficos utilizados como herramienta de investigación deben atenerse escrupulosamente a una presentación rigurosa e imparcial de los datos. Estos estudios resultan de especial utilidad para responder al “cómo” y el “por qué”, mientras para responder al “qué” uno puede recurrir a métodos como la encuesta, entre otros.

Teniendo en cuenta esos factores, la Unidad de Evaluación del IDRC preparó un estudio para entender la influencia que las investigaciones apoyadas por el IDRC ejercían sobre las políticas públicas. Antes de examinar la estructura del estudio, me detendré a considerar los elementos que denotan influencia de la investigación en la formulación de políticas.

Consideraciones sobre el nexo entre investigación y políticas

Existe una considerable bibliografía en la que se estudia la naturaleza de los procesos de formulación de políticas y se determina si éstos vienen influidos, y de qué manera, por la investigación. En dicha bibliografía hay numerosos sistemas y/o modelos que ayudan a explicar o representar la utilización del saber en la adopción de decisiones y a discernir el modo en que evolucionan las políticas. Para preparar la presente evaluación se llevó a cabo un detallado estudio de la bibliografía existente (Neilson, 2001), trabajo en el que se basa este pequeño resumen.

En la primera sección del estudio bibliográfico se describe a grandes líneas el acervo bibliográfico sobre la utilización del saber, comprendidas una serie de opiniones sobre el uso del conocimiento y la investigación en los procesos de adopción de decisiones. También se reflexiona sobre las dos conclusiones que con mayor insistencia aparecen en la bibliografía: 1) las diferencias “culturales” entre investigadores y planificadores; y 2) la función “iluminadora” que desempeña la investigación en la formulación de políticas. Caplan (1979) explicaba el uso, o no uso, de la investigación como un síntoma del desfase cultural entre investigadores y planificadores. A su juicio, el hecho de que

estos últimos recurrieran poco a la investigación se debía, en parte, a que ambos colectivos tienen distintas visiones del mundo. Posteriormente, se han propuesto otras explicaciones, basadas en el trabajo de autores como Weiss (1997), Sabatier y Jenkins-Smith (1993) y otros, según las cuales el vínculo entre investigación y políticas no es directo, sobre todo en lo concerniente a las fuentes de datos y de información. Dichos autores secundan la idea de que, para el planificador, la investigación no es más que una entre muchas fuentes de información: no hay una simple dicotomía entre “uso” y “no uso”, sino más bien una inflexión gradual del pensamiento teórico a la largo del tiempo que va induciendo un mayor uso del saber o la investigación.

En la segunda sección se resumen los distintos sistemas de formulación de políticas, a saber: 1) lineal; 2) incrementalismo; 3) interacción; 4) ideario práctico; 5) redes de políticas; y 6) transferencia de políticas. Aunque muchos de los primeros sistemas fueron objeto de críticas acerbas por su concepción excesivamente racional y/o irrealista del proceso de formulación de políticas, cada uno de ellos ha ayudado considerablemente a explicar algunos de los factores que facilitan o dificultan el uso de la investigación en dicho proceso.

De cada una de esas construcciones teóricas se siguen conclusiones distintas con respecto a la posibilidad de que la investigación influya en las políticas y sea concebida para hacerlo. De cada una se siguen también conclusiones distintas en cuanto a las principales instancias decisorias de la sociedad y los destinatarios idóneos a la hora de dar a conocer una investigación. Aunque en algunos casos se reconoce la gran heterogeneidad de los contextos políticos del mundo, la mayoría de los autores se centran en las condiciones imperantes en los países occidentales o desarrollados. Dada la escasez de estudios sobre el nexo entre investigación y políticas en cualquiera de las regiones en desarrollo, el hecho de que este estudio se refiera a los países del Sur constituye uno de sus principales aspectos de interés.

Las entrevistas preliminares mantenidas con personal de la casa, junto con un primer análisis de documentos del IDRC sobre el tema, ponen de relieve que hay varios ángulos posibles desde los que considerar el nexo entre investigación y políticas. A tenor de su propia experiencia, el personal de los programas del IDRC señaló los siguientes tipos de “influencia política”:

- divulgación de los resultados de las investigaciones entre los planificadores utilizando un formato adecuado;
- interacción entre investigadores y planificadores durante la concepción de las investigaciones, su difusión y/o el propio proceso de investigación;
- creación de vínculos duraderos entre investigadores y responsables políticos, que trasciendan un determinado proyecto de investigación;
- difusión generalizada de los resultados de la investigación y debate público al respecto;
- utilización de esos resultados por determinados colectivos sociales para inducir o propugnar cambios;
- fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones para analizar políticas; y
- dentro de una generación de investigadores, formación de personas clave que en el futuro vayan a estar en condiciones de introducir o propugnar cambios en las políticas.

Diversos autores se refieren también a algunos de esos vínculos como factores o mecanismos que ayudan a facilitar el uso de la investigación en la formulación de políticas. La estrecha relación entre investigadores y planificadores a lo largo del proceso de investigación, por ejemplo, se considera fundamental para el uso de las investigaciones en el proceso de elaboración de las políticas.

Lo que los artículos sobre el tema no se preguntan casi nunca es si la influencia en las políticas debe interpretarse siempre como algo positivo. En contados estudios se tratan los problemas ligados a investigaciones deficientes o que tengan en cuenta solo parcialmente las soluciones de compromiso o la formulación de políticas. Últimamente ha visto la luz el concepto de influencia “engañoso”, que

abarca fenómenos como el uso de indicadores de evaluación inadecuados, el clientelismo político o la utilización selectiva de investigaciones para legitimar políticas y no para elaborarlas (Stone, comunicación personal, 2001). Tal “influencia” no se debe necesariamente a la solidez de la investigación independiente, sino a la debilidad de otros interlocutores, la deficiente capacidad programática y/o la cercanía ideológica entre un determinado grupo de estudios (*think tank*) y el gobierno (Krastev, 2000). Nuestra evaluación estratégica podría arrojar luz sobre todas esas cuestiones.

El enfoque

El punto de partida

Para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC), cada vez es más importante que las investigaciones a las que presta apoyo puedan influir en el proceso de formulación de políticas. Como se afirma en el documento de planificación estratégica vigente del Centro, “el IDRC fomentará y apoyará la producción, difusión y aplicación de los resultados de investigaciones que se traduzcan en políticas y técnicas capaces de mejorar la vida de la gente de los países en desarrollo” (orientaciones programáticas del IDRC, 2000-2005, pág. 16). Aunque no todas las investigaciones apoyadas por el Centro aspiran a ejercer una influencia directa, cada vez está más clara la importancia que tiene para el desarrollo la evolución de las políticas, razón por la cual hay un interés creciente por influir en los círculos donde se deciden las líneas maestras de actuación. Desde que el Centro inició sus actividades en 1970, parte de su labor ha girado en torno a la influencia en las políticas, pero las actividades sobre ese tema han aumentado sensiblemente durante el último decenio. El Centro persigue un doble objetivo: investigar sobre temas de interés para el desarrollo del Sur (ya sea de índole programática o tecnológica) y apoyar la creación de capacidades para que los investigadores investiguen en el Sur. El Centro apoya la investigación y la creación de capacidades de investigación en África, Oriente Medio y África del Norte, América Latina y el Caribe y Asia. Además de su oficina central en Ottawa (Canadá), tiene seis oficinas regionales (en Singapur, Nueva Delhi, El Cairo, Nairobi, Dakar y Montevideo) en las que hay profesionales de sus principales áreas de trabajo. Presta apoyo a programas dedicados a tres grandes temas: las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo (ICT4D); la gestión del medio ambiente y los recursos naturales (ENRM); y la equidad social y económica (SEE), noción que engloba programas sobre comercio, empleo, buen gobierno y salud, economía y seguimiento de la pobreza y consolidación de procesos de pacificación. El mecanismo básico de la ejecución de los programas consiste en prestar apoyo técnico y financiero a investigadores de los países donde trabaja el IDRC para que lleven a cabo proyectos de investigación sobre las *problemáticas* definidas en cada uno de los programas. Los criterios en que reposa el enfoque del Centro quedan plasmados en la descripción del estudio, que se centra en las investigaciones apoyadas por el IDRC: el Centro, en lugar de definir y realizar la propia investigación, ayuda a otros a investigar sobre temas que se apliquen al contexto local. Las *problemáticas* se definen mediante una serie de consultas entre los profesionales del Centro y los investigadores de las regiones. Entre un 15% y un 20% de los proyectos cuentan además con colaboración canadiense, en general de universidades. Algunas de las actividades de investigación de las tres áreas programáticas dan cabida a proyectos que se financian conjuntamente con otros donantes.

Este artículo estudia y presenta la concepción de una evaluación estratégica de la influencia que tiene la investigación en el proceso de formulación de políticas públicas, que se encuentra en la etapa en que ha concluido la investigación básica y se procede al análisis de los datos obtenidos (véase Carden *et al.*, 2001). Esta es una de las principales actividades que llevó a cabo la Unidad de Evaluación del IDRC entre 2001 y 2003, con la idea de entender lo mejor posible no sólo en qué consiste el proceso de formulación de políticas, sino también lo que hasta ahora se ha conseguido. Ello incidirá en la reflexión del Centro a dos niveles: el de los proyectos (cómo mejorar el apoyo a un proyecto para conferirle mayor influencia política y entender mejor el modo en que las ideas

penetran en los procesos de formulación de políticas) y el institucional (qué ha hecho el IDRC como institución y qué reajustes estratégicos debe efectuar).

El Centro evalúa los proyectos desde el punto de vista de su utilización (Patton, 1997). La concepción y realización de evaluaciones suelen venir precedidas de un análisis bastante amplio del uso del estudio, con objeto de saber quién y cómo va a utilizar sus resultados. Esas discusiones preliminares influyen en la concepción y en realización del proceso de análisis. La experiencia general demuestra que muchas veces los usuarios no se han planteado esas cuestiones y suelen tener una idea muy vaga del uso que darán a los resultados, los cuales pueden ser mucho más útiles cuando los usuarios pasan por el proceso de especificar sus necesidades e intereses para llevar a cabo el estudio. (Puede haber, desde luego, algunos casos, si bien relativamente pocos, en que el usuario no desee especificar el uso que dará a los resultados; aun siendo así, con las preguntas planteadas al respecto el usuario queda advertido de que, al no especificar el uso del estudio, está mermando su eventual interés.)

En enero de 2001 se empezó a trabajar en la estructura del estudio que nos ocupa. Durante los primeros meses del año se realizaron entrevistas con personal de la casa y se hizo un primer repaso de la bibliografía existente. Después se llevaron a cabo una serie de actividades de investigación básica: consultas con personal del Centro y expertos sobre el terreno, estudio bibliográfico exhaustivo, asesoramiento de expertos del exterior y análisis de los datos del Centro. El examen de otros trabajos dejó patente que la influencia en las políticas se manifiesta casi siempre a largo plazo y en formas muy diversas. Por ello, desde buen principio se juzgó muy importante incluir en el estudio proyectos antiguos o a los que el Centro hubiera prestado apoyo durante un periodo de tiempo relativamente largo.

Apenas iniciada la fase de concepción, se decidió que, dada la complejidad del tema y la relativamente escasa experiencia del Centro en evaluaciones, sería interesante contar con una asistencia metodológica continua. El Centro solicitó la colaboración de una autoridad en la materia, la Dra. Carol Weiss, a lo que ella tuvo la gentileza de acceder. Al asesoramiento externo se agregó un equipo de la casa encargado de velar por el rigor metodológico del estudio y su utilidad para el Centro.

Teniendo en cuenta la diversidad temática y geográfica de la labor que lleva a cabo el Centro, el estudio quedó configurado como un conjunto de subestudios que, reunidos, ofrecieran una imagen global de la institución. Se están aplicando muy diversas metodologías, que a grandes líneas se describen después del examen de las preguntas de evaluación y de la descripción del estado de la cuestión en este campo en lo que concierne al Centro. El estudio va a generar diversos resultados. Como veremos más adelante, los datos se han recogido, comentado y analizado en lo posible en colaboración con los usuarios; se utilizarán varios dispositivos para garantizar la participación del personal y al mismo tiempo minimizar la carga de trabajo suplementario que ello pueda suponer (como en tantas otras organizaciones, el personal del Centro está relativamente sobrecargado de trabajo, lo que a menudo se ve como un impedimento para nuevas iniciativas). A finales de 2001 empezaron a publicarse los primeros frutos del estudio (más concretamente, de la investigación básica). Los resultados finales se darán a conocer en 2004.

Cabe contemplar la posibilidad de emprender una segunda fase del estudio en la que se examine la forma en que la aplicación de las políticas públicas incide en los procesos de desarrollo, que será algo distinta de la influencia en la concepción, formulación y adopción de las políticas.

Definición del objetivo y la orientación

Muchos objetivos de los proyectos y programas del IDRC dejan traslucir la idea de que las investigaciones apoyadas por el Centro ejercerán algún tipo de influencia o efecto en las políticas.

Dentro de los proyectos y programas, el personal del Centro intenta instituir diversos mecanismos para conectar la investigación con las políticas: a menudo se informa de que las investigaciones apoyadas por el IDRC han servido para que los responsables políticos sean más conscientes de las opciones políticas que tienen ante sí, o bien de que se han utilizado, de otro modo, en los procesos de formulación de políticas. Para ampliar su cartera de proyectos que persigan tales fines, es preciso que el Centro: aclare y documente lo que entiende por “influencia en las políticas”; examine de modo más sistemático la medida y manera en que las investigaciones a las que presta apoyo influyen en las políticas; y estudie los factores que modulan el grado de influencia política resultante de sus proyectos. Dado el carácter aparentemente “fortuito” que muchos atribuyen a la influencia política en los casos en que se ha descrito tal efecto (Edwards, 2001; Adamo, 2002), quizá convenga, para profundizar en la cuestión, entender el modo en que los planificadores aprenden, asimilan ideas y las vierten en los procesos de formulación de políticas. Ello servirá a dos propósitos básicos: en primer lugar, aprendizaje en el plano programático, que a su vez puede mejorar la concepción de los proyectos y programas para abordar cuestiones políticas cuando éste sea un objetivo básico; en segundo lugar, la oportunidad de aprender en el plano institucional, cosa que enriquecerá el proceso de planificación estratégica (más en concreto, las reacciones sobre el funcionamiento del marco de programación estratégica, 2000-2005, se tendrán en cuenta para preparar el próximo marco de programación, por ejemplo con presentaciones y debates durante la reunión programática abierta del Centro, en otoño de 2002). En esos objetivos, tomados conjuntamente, radica la diferencia entre las restantes investigaciones del Centro y la presente evaluación, que se centra en el funcionamiento institucional y tiene por objeto reunir experiencias dispares sobre temáticas y regiones diversas para influir en el aprendizaje en toda la institución.

Si bien la influencia en las políticas podría definirse en términos bastante vagos, parece perfectamente factible centrar la evaluación en los efectos de las investigaciones apoyadas por el IDRC sobre las políticas públicas a escala mundial, nacional y local.

Conviene puntualizar que no todos los proyectos o programas del Centro influyen en las políticas, ni se supone que deban hacerlo. Pero éste es un tema de importancia creciente en muchas y diversas actividades del IDRC, tanto regional como programáticamente.

Los usuarios

Este estudio tiene dos tipos principales de usuarios, que se detallan en el siguiente párrafo. Sin duda resultará de interés para un público mucho más amplio, pero dada la importancia que se otorga al uso de las conclusiones dentro del Centro, es fundamental que esté pensado y concebido ante todo para la gente de la casa. Sería extremadamente difícil dar cabida, dentro de los límites del estudio, a más de dos grupos de usuarios.

El primer grupo de usuarios lo forma el *personal de programas*, cuya misión consiste en actividades de investigación (proyectos o programas) que respalden “la producción, difusión y aplicación de los resultados de investigaciones que se traduzcan en políticas y tecnologías capaces de mejorar la vida de la gente de los países en desarrollo”. El estudio responde a la idea de ofrecer a esas personas una rica panorámica de la experiencia del Centro de la que puedan extraer las enseñanzas más útiles y pertinentes para su labor.

El segundo gran grupo de usuarios es la institución en conjunto, representada en este caso por su grupo de *gestión de programas*. La evaluación servirá para dar respuesta a dos necesidades institucionales: dará cuenta del nivel actual de eficacia; y aportará elementos útiles para elaborar el próximo marco programático estratégico (y eventualmente modificar el marco programático institucional, 2000-2005).

Miembros de ambos grupos han participado en la definición de temas y la búsqueda preliminar de ejemplos adecuados. Además, han señalado que tendrían interés en participar de forma continua, y en algunos casos en intervenir en el trabajo de campo. La participación continua de los usuarios en la concepción y el análisis será un elemento clave, y la metodología reflejará sin duda esta prioridad. La amplitud e intensidad del interés que la iniciativa ha suscitado hasta la fecha demuestra a las claras que todas esas cuestiones revisten gran importancia dentro del Centro.

Interrogantes fundamentales

De momento se ha hablado de la evaluación estratégica con responsables de programas, responsables de investigaciones, responsables de equipos, la administración de programas y las oficinas regionales, además de con dependencias como el Grupo de Políticas y Planificación y la División de Comunicaciones. De estas primeras conversaciones con personal del Centro, junto con el estudio preliminar de la bibliografía y la documentación del Centro, se desprenden tres grandes interrogantes que la evaluación estratégica podría abordar con gran provecho.

I. ¿Qué es la influencia en las políticas públicas según la experiencia del IDRC?

Este interrogante ayudará a aclarar lo que entendemos por investigación y por uso de la misma. Entre los temas que deben tratarse figuran los siguientes:

- ¿Qué relación existe entre la influencia en las políticas y la creación de capacidades? ¿Hay que sacrificar algo de una para tener más de la otra? ¿Apoyan a una las inversiones en la otra?
- ¿Qué alcance tiene y de qué tipo es la influencia política que se consigue con la investigación apoyada por el IDRC (por ejemplo, influencia en el pensamiento de los planificadores, los programas, las declaraciones, la legislación, su aplicación práctica, etc.)?
- ¿Qué función tienen y cómo se definen las colaboraciones en tanto que parte de la influencia política?
- ¿Se trata quizá de enseñar a los investigadores a estudiar la formulación de políticas y a influir en sus responsables? ¿De enseñar a estos últimos a servirse de la investigación en los procesos de planificación? ¿De la relación entre investigadores y planificadores? ¿O quizá de una función pedagógica?
- ¿Hasta qué punto es importante la labor de sensibilización?
- ¿Hasta qué punto son importantes los cambios legislativos?
- ¿Cómo penetran las ideas en el mundo de la política?
- ¿Cómo aprenden los responsables de formular políticas?

II. ¿Cómo y en qué medida ha influido en las políticas públicas la investigación apoyada por el IDRC?

- ¿Cómo se produce la influencia política? ¿Con quién trabajamos y cuál es la relación entre investigadores y planificadores en los procesos de estudio de las políticas?
- ¿Cuál es el espectro de círculos políticos en los que intenta influir la investigación apoyada por el IDRC y por qué medios lo hace (por ejemplo, desde los miembros de un gobierno nacional hasta sus homólogos de las administraciones locales, pasando por comunidades y hogares familiares)?
- ¿Qué son las estrategias de divulgación y qué funciones desempeñan?

III. ¿Qué factores y condiciones han facilitado o dificultado el que los proyectos de investigación apoyados por el IDRC extraigan el máximo partido de sus posibilidades de influir en las políticas públicas?

- ¿Qué experiencias ha tenido el IDRC al tratar de influir en nuevos terrenos políticos?
- ¿Qué experiencias ha tenido el IDRC al trabajar en colaboración para influir en las políticas? ¿Al colaborar con donantes? ¿Al colaborar con la población local?
- ¿Qué relación existe entre calidad de la investigación e influencia en las políticas?
- ¿Qué factores circunstanciales entran en juego?

- ¿Qué alcance tienen los procedimientos utilizados?

Elementos del estudio

A fin de tener en cuenta la heterogeneidad de intereses y necesidades y la complejidad de las relaciones entre investigación y política, para realizar esta evaluación estratégica se están aplicando diversos métodos y se están integrando las conclusiones procedentes de varios elementos distintos. El planteamiento consiste en combinar la investigación basada en estudios monográficos (*case study*) con una reflexión teórica de carácter deductivo, adaptando continuamente ambos bloques para que encajen entre sí (Burns, 1981). Se trata de un método que sirve más para formular hipótesis que para ponerlas a prueba, cosa lógica si se tiene en cuenta el escaso trabajo de campo que se ha realizado. De ahí resulta una serie de elementos distintos que se combinarán en el curso del proyecto, en colaboración con los usuarios, y que por ende trascenderán los límites estrictos de cada estudio para involucrar al usuario en la síntesis y la formulación de hipótesis con esos elementos acerca de lo que de ahí se infiera respecto de los programas y la institución en conjunto. Además, se prevé que los colaboradores del Centro participen en las discusiones de diversas maneras, para lo cual se instituirán tres mecanismos: primero, un pequeño grupo asesor (de carácter interno), representativo de usuarios clave de distintas partes del Centro, trabajará con la Unidad durante todo el estudio y prestará asesoramiento sobre temas ligados a la concepción, la investigación y el uso de ésta. Este grupo ya ha participado activamente en seminarios celebrados tanto en las regiones como en Ottawa (IDRC, 2003a). Segundo: las consultas con las oficinas regionales y la realización, con su apoyo, de actividades de ámbito regional servirán para que el personal descentralizado también haga aportaciones al estudio. Los principales resultados de esas consultas se presentan en los informes de los talleres (IDRC, 2003b, 2003c, 2003d). Aunque el estudio está pensado esencialmente para que el Centro aprenda, la realización práctica de las investigaciones, y por ende su eventual influencia política, no son responsabilidad del Centro sino de sus colaboradores, cuyos puntos de vista y opiniones sería interesante por ello integrar en el estudio, para lo cual éste comprenderá una serie de entrevistas, así como la participación de los colaboradores en consultas sobre los resultados obtenidos, que tendrán lugar tanto en las regiones como en Ottawa. Tercer mecanismo: la Unidad ha creado un espacio en su sitio Intranet para recibir y dar a conocer documentos e información de otro tipo, de lo cual se informa en Echonet. El material se irá colocando en el sitio a medida que llegue. Buena parte de la información, una vez elaborada, se coloca en el sitio Internet de la Unidad de Evaluación. El sitio Intranet se utiliza para presentar el material recién llegado y para solicitar opiniones sobre textos en fase de borrador.

Los resultados del estudio se dividen en tres categorías principales: investigaciones de fondo, estudios monográficos y resultados analíticos.

Investigación básica

En esta categoría hay seis estudios.

Análisis bibliográfico (Neilson, 2001)

En una sección anterior de este artículo queda resumido este análisis de los principales trabajos que abordan el tema de la influencia de la investigación en las políticas. Esa labor no sólo nos ayudó a formular los interrogantes básicos sino que también influirá constantemente en los interrogantes y las metodologías que utilicemos para reunir y analizar datos. El análisis bibliográfico se actualizará de cara a la presentación final de los resultados.

Documento de referencia (Lindquist, 2001)

El Centro contrató a Evert Lindquist para que elaborara un documento de referencia sobre métodos para estudiar la influencia en las políticas. Dicho documento, que viene a complementar el análisis bibliográfico, se basa en la experiencia del autor sobre el terreno y en una serie de consultas con el personal del IDRC, y ofrece una primera aproximación metodológica que habrá que ir ensayando y corrigiendo al hilo del trabajo documental, los estudios monográficos y las consultas. En él se define de manera muy lata lo que significa influencia en las políticas, noción que abarca desde la mejora de las capacidades en la materia (esto es, la aptitud de los investigadores para ocuparse de cuestiones ligadas a las políticas) hasta la apertura de nuevos horizontes políticos (contribuir a la comprensión y conciencia de los múltiples factores e intereses que entran en juego en el proceso de formulación de políticas), pasando por la reforma de los regímenes vigentes (cambio real de políticas).

Estudio de los “informes de conclusión de proyectos” (Edwards, 2001)

De redactar los “informes de conclusión de proyectos” se encargan los responsables de programas adscritos a proyectos del IDRC, con una contribución del Centro de más de 150.000 dólares canadienses. En ellos se exponen y comentan los resultados y la gestión de los proyectos. Ahora se está procediendo a una minuciosa lectura de los informes recientes para extraer de ellos toda la información o las ideas sobre el tema que hayan podido incluir los responsables de programas.

Estudio de los programas (Gillespie, 2003)

Para tener una idea clara y general de la prioridad otorgada a la influencia en las políticas, se llevó a cabo un estudio de los documentos programáticos (comprendidos los objetivos de los programas y un análisis de los mismos) correspondientes a todas las iniciativas de programas, secretarías y proyectos especiales, con objeto de determinar en cada caso el carácter de los objetivos que guardaran relación con las políticas.

Estudio de las evaluaciones (Adamo, 2002)

La Unidad de Evaluación tiene inventariadas las evaluaciones realizadas en todo el Centro. Se estudiaron las 80 evaluaciones presentadas entre julio de 1999 y marzo de 2001, con la idea de encontrar las que en principio debían tratar el tema de la influencia en las políticas. Este análisis forma parte del sistema que estamos utilizando para encontrar ejemplos de estudio y para entender mejor los casos de evaluaciones en las que se haya examinado la influencia política de las investigaciones apoyadas por el IDRC.

La influencia en las políticas y el IDRC: una historia de buenos deseos (Gonsalves y Baranyi, 2003)

De todos es sabido en el Centro que en los años setenta y ochenta, al principio pues de su andadura, la preocupación primordial del Centro y sus empleados era la calidad de la investigación; el uso que después se diera a la investigación no era de su directa incumbencia. Partiendo de un análisis de documentos (Actas del Consejo, informes anuales, etc.) y de entrevistas con el personal de mayor antigüedad en la casa, en este documento se examina y pone de manifiesto el modo en que el Centro ha ido evolucionando y la medida en que esa trayectoria, a su vez, es deudora de la evolución del pensamiento sobre la influencia en las políticas. En él se presta atención primordialmente a los procesos decisorios de las instancias directivas, con la idea de que sea complementario de los estudios monográficos, más centrados en los responsables de programas y los líderes de proyectos. El análisis puso de manifiesto que, pese a que en un principio predominara la orientación hacia “el apoyo a la investigación de calidad”, siempre hubo programas en los que despuntaban el interés y la querencia por las repercusiones del trabajo en la formulación de políticas.

Otras fuentes de información

A todo lo antedicho se agregó una fuente complementaria de datos que tomar en consideración. Cuatro evaluaciones efectuadas recientemente por otros tantos programas del IDRC, todos ellos con un marcado acento en la formulación de políticas, presentaban gran semejanza con nuestro estudio y contenían importantes elementos de evaluación de la influencia de su trabajo en las políticas. Sin embargo, se juzgó difícil integrar esos estudios en el nuestro, aunque ponían de manifiesto que en el Centro había una línea de trabajo y un grupo de gente con interés y experiencia en el tema, a los que cabía pedir asesoramiento y opiniones, así como su participación en los talleres de análisis.

Hay dos elementos que no figuran en el estudio y que a nuestros ojos revisten interés y podrían enriquecer una evaluación de la influencia en la política: un estudio de seguimiento y un estudio nacional. El primero tendría por objeto examinar la influencia y la eventual capacidad de influencia política de los investigadores subvencionados por el Centro. Hace tiempo que el IDRC viene prestando apoyo a un considerable número de jóvenes especialistas e investigadores del Sur. Cabe suponer que algunos de ellos llegarán a ser destacados investigadores y que en ciertos casos, de un modo u otro, ejercerán influencia en las políticas de su país o su región. Un estudio como el propuesto definiría una muestra de los mismos y seguiría sistemáticamente sus pasos. Cabría considerar dos grupos de personas: “subvencionados tradicionales” (directamente apoyados por el Centro) por un lado, y personas que reciben una subvención de programas de pequeñas subvenciones administrado por una entidad colaboradora del Centro. También convendría plantearse la presencia de líderes de proyectos incluidos en los estudios monográficos regionales.

El estudio nacional, dedicado a un país en que el Centro llevara muchos años actuando, giraría también en torno a la relación entre investigación y políticas en las actividades apoyadas por el Centro que se llevaran a cabo en el país. Ello supondría un examen retrospectivo de todas las áreas programáticas sobre las que hubiera trabajado el Centro en ese país durante un periodo de 10 o 15 años. Se seleccionaría un país donde el Centro hubiera desplegado una considerable actividad, donde diversos programas hubieran funcionado y donde hubiera un número significativo de antiguos beneficiarios en puestos influyentes. Tal estudio serviría también para examinar desde la óptica del país el modo en que los responsables políticos integran las ideas en los procesos de decisión, en comparación con los estudios de ámbito regional, en los que se analiza la relación entre investigación y políticas desde el punto de vista del proyecto de investigación que presumiblemente ha ejercido influencia. Ese trabajo exigiría la participación de un pequeño equipo dirigido por un evaluador avezado. Algunas subsecciones podrían correr a cargo de personal de programas ducho en determinados temas, pero el estudio requeriría además un punto de vista externo. Es un proyecto difícil de organizar dadas las condiciones del Centro, donde no se trabaja por países sino por áreas temáticas. De ahí que acaso se evalúe en función de un criterio (la contribución al desarrollo nacional) que no es de los más importantes en lo que al apoyo del Centro a la investigación concierne. Pese a ello, la influencia en las políticas se produce en muchos casos a escala nacional, y no deja de ser un aspecto digno de atención.

Otro elemento de esta evaluación ha sido el hecho de mantener contacto con los autores de otros estudios en curso sobre el tema, concretamente con la Global Development Network [Red de Desarrollo Mundial] y su proyecto “Bridging Research and Policy” [Vincular investigación y políticas] (<http://www.gdnet.org/rapnet/index.html>) y con el programa “Research and Policy in Development” [Investigación y políticas en el desarrollo] del Overseas Development Institute [Instituto de Desarrollo de Ultramar] (<http://www.odi.org.uk/RAPID/Index.html>).

Estudios monográficos: la investigación

Los estudios monográficos son el eje de esta evaluación. Sus dos elementos básicos son: 1) la realización de los estudios por personas de los países en que se llevó a cabo la investigación; y 2) un

proceso de análisis colectivo con intervención del personal de programas de la casa y de colaboradores. Esto último es fundamental para el éxito del estudio, dada la gran relevancia que en él tienen los usos de la investigación. Además de estos dos elementos básicos, se pensó en incluir otros varios, como se explica más adelante, pero finalmente no se tuvieron en cuenta por falta de tiempo y de medios económicos. También se advirtió que los estudios monográficos eran muy complejos, mucho más de lo que en un principio se había pensado, por lo que exigieron bastante más tiempo y trabajo del previsto. En compensación, casi todos ellos se concluyeron satisfactoriamente y proporcionaron muchísimos datos. La mayoría de ellos estaban terminados al año de iniciarse el estudio, incluso unos cuantos que se agregaron mucho más tarde.

Para elegir los casos que iban a estudiarse en cada una de las regiones en las que trabaja el Centro se instituyó un proceso de consultas con nuestro personal y se mantuvieron entrevistas con antiguos directivos de la casa. Los criterios de selección resultantes fueron: el alcance, la singularidad, la comparabilidad, el tipo de influencia, el tipo de entidad que realiza la investigación, el tipo de entidad en que se influye, la duración de las relaciones del IDRC con los copartícipes, el carácter intencionado o no intencionado de la influencia y la clase de programa del IDRC de que se tratara (los fondos del IDRC pasan básicamente por Iniciativas Programáticas (PI), pero el Centro financia también proyectos institucionales para explorar nuevas áreas temáticas y, por último, presta apoyo por conducto de las secretarías, que son mecanismos multilaterales de ayuda al desarrollo ubicados en el IDRC y centrados en un tema concreto, por ejemplo “la economía del medio ambiente en el Sudeste asiático”). Se eligieron siempre proyectos cuya supuesta influencia podían definir y explicar con claridad los miembros del personal que los proponían. El estudio no tiene por objetivo determinar el grado de influencia general de las investigaciones apoyadas por el IDRC (lo cual habría exigido una muestra aleatoria), sino comprender mejor el modo en que se produce la influencia. De ahí el que pareciera adecuada la opción de una muestra elegida con toda intencionalidad. Conviene puntualizar que no todos los estudios monográficos figuraban en la primera selección. La investigación empezó con un pequeño conjunto de estudios, y a medida que avanzaba y que en el Centro se tenía más conocimiento de ella, sus empleados fueron proponiendo otros ejemplos de proyectos que a su entender debían entrar en el análisis. A la hora de decidir la inclusión o no de un nuevo proyecto se tenían en cuenta su interés, su alcance geográfico y su temática. Esas nuevas incorporaciones sirvieron para equilibrar los distintos campos abarcados.

Los estudios monográficos se encargaron a consultores de cada región, que fueron seleccionados teniendo en cuenta los siguientes criterios: i) experiencia en métodos cualitativos; ii) capacidad de realizar análisis sociales y sobre igualdad entre los sexos; iii) concepción de la evaluación como proceso de aprendizaje participativo; iv) experiencia en el tema de las políticas; v) aptitud para trabajar de forma intersectorial; vi) excelente conocimiento de la región de trabajo; y vii) disponibilidad. Como queda dicho, preferíamos a consultores del país en que tuviera lugar el estudio, aunque no siempre era posible. En tal caso, se pedía a empleados del Centro que se encargaran del estudio (y en primer lugar al personal de la Unidad de Evaluación), lo que la mayoría de las veces pudo hacerse. En total se contrató a 21 consultores para que realizaran los 25 estudios. Doce de ellos (6 mujeres y 6 hombres) eran de países del Sur y 9 (5 hombres y 4 mujeres) del Norte (de esos 9, 6 eran del IDRC y 3 de fuera del Centro).

Antes de poner en marcha la totalidad de los estudios monográficos se realizaron dos de ellos, y a partir de esa experiencia se convocó a una sesión de planificación a los consultores encargados del primer conjunto de estudios. Para que todos ellos entendieran el encargo de igual manera y trabajaran con iguales objetivos, los consultores se reunieron en grupo con el equipo de evaluación y Carol Weiss (que prestó asesoramiento metodológico continuo). En el curso de ese taller se repasó la experiencia de los dos primeros estudios, se habló en detalle del contenido del encargo, se expuso y discutió una guía de entrevistas y se explicó a los consultores con más precisión lo que el IDRC esperaba de ellos. Aunque no todos pudieron participar en ese taller (algunos de los casos de estudio se eligieron con posterioridad, y a veces la selección de un consultor se hizo con retraso), se juzgó

que era de inestimable utilidad para la correcta realización de los estudios. El marco general de referencia y la orientación comunes que se fueron creando entre los evaluadores dieron lugar a una suerte de terreno de juego compartido entre los estudios monográficos, lo que después ayudaría a compararlos unos con otros. Los consultores que no asistieron al taller tuvieron más dificultades para asimilar el estudio, y su trabajo resulta, de lejos, menos comparable que el de los demás, aunque no siempre es así, como es lógico: tenemos el caso excepcional de un consultor que no pudo asistir al taller y sin embargo realizó un trabajo muy en la línea general, y el caso, también excepcional, de un participante en el taller cuya labor no encaja en el marco de referencia. En términos generales, sin embargo, la experiencia lleva a pensar que el taller de concepción fue muy importante para el éxito del estudio. Algunos de los casos estudiados figuran en la bibliografía que cierra este artículo, y otros pueden consultarse en el sitio Web del IDRC (<http://www.idrc.ca/evaluation>).

Para nosotros era importante que los casos constituyeran ejemplos detallados del proceso de influencia en las políticas. No se pretende que este estudio redunde en una suerte de “lista de control” o de conjunto único de enseñanzas sobre el tema, pues, según sostenemos en estas páginas, tales listas son demasiado amplias para resultar útiles, salvo de un modo muy general, de cara a la futura labor del Centro. Más bien se trataba de efectuar estudios monográficos que ofrecieran mucha información e indagara no sólo en el trabajo emprendido por el IDRC sino también en el lúbrico contexto que lo enmarcaba y en los procesos utilizados en él. Son las relaciones mutuas entre el proyecto y esos otros factores las que proporcionan un menú de experiencias útiles tanto para un responsable de programas que planifique su labor futura como para la institución, cuando ésta se plantee el tipo de relaciones, procederes e investigaciones que desde el punto de vista estratégico se requieren para influir en las políticas públicas. Gracias al proceso de análisis colectivo que tiene lugar en los talleres, el personal y los directivos del Centro empiezan a columbrar el modo en que la investigación influye en las políticas. Más adelante se examinan esos talleres más detenidamente.

Semejante planteamiento responsabiliza en gran medida al usuario de ahondar en los frutos del estudio y su análisis. Ello significa que, en vez de confiar meramente en la elaboración de listas de control y en las “enseñanzas obtenidas” para sacar partido de la evaluación, debe dedicar tiempo a la lectura del material. Decidimos evitar este planteamiento porque la influencia en las políticas es por naturaleza dependiente del contexto y porque, en líneas generales, las “enseñanzas obtenidas” tienden a ser las de otras personas, en su propio contexto y según sus propias necesidades, o a veces son las lecciones que quisiéramos haber extraído o que otros hubieran extraído, pero que rara vez se asimilan. Este planteamiento tiene una segunda dimensión: la adecuada difusión del material resultante es en mayor medida responsabilidad del equipo que ejecuta el programa. Los usuarios sólo pueden acceder al material y decidir si les interesa cuando haya habido una buena difusión y cuando esté escrito con corrección y en el lenguaje de los usuarios. La responsabilidad de todo ello recae en el equipo que ejecuta el programa.

Resultados analíticos

Se observan tres resultados básicos. En primer lugar, se celebró una serie de talleres regionales para poner en marcha el análisis colectivo de los estudios monográficos. Como queda dicho, esos análisis efectuados por los usuarios son muy importantes para la futura utilización de los resultados. En segundo lugar, está en curso un análisis transversal completo de todos los casos. Y por último, al final del estudio se examinará de nuevo el análisis metodológico con la idea de elaborar herramientas que sirvan para preparar, supervisar y evaluar futuras actividades de investigación pensadas para influir en las políticas. Esta aplicación práctica de la metodología constituye la primera etapa de la empresa.

Talleres regionales

Se organizaron tres talleres regionales en los que se destacaron sobre todo los casos correspondientes a la región en cuestión (Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, Unidad de Evaluación, 2003b, 2003c, 2003d). Participaron en ellos los evaluadores que preparaban el estudio de cada caso, personal del IDRC y determinados investigadores de la región. En ocasiones se añadían al taller personas de otras regiones (por ejemplo, el Director de la Secretaría de Política Comercial e Industrial de Sudáfrica asistió al taller de América Latina porque había una estrecha relación entre su trabajo y uno de los ejemplos del subcontinente, el de la Red Latinoamericana de Política Comercial (Macadar, 2003)). Antes de que empezara el taller se había enviado a los participantes todo el material relativo a los ejemplos estudiados y se les había pedido que lo examinaran. Los evaluadores se encargaron de exponer los estudios monográficos, destacando en cada caso los elementos importantes de lo que habían encontrado. En ocasiones esa presentación se hacía de forma oral, y en otras complementándola con carteles, sobre todo en el taller de Bangkok debido al gran número de casos (8) que se presentaban (Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, Unidad de Evaluación, 2003c).

En general, los talleres se estructuraban en cinco procesos.

- 1) Examen de los propios casos, que era importante porque los participantes venían de áreas programáticas distintas.
- 2) Actividad colectiva centrada en el papel y la posición del IDRC en el proceso de investigación e influencia en las políticas. A tal efecto se pedía a los participantes que confeccionaran carteles para presentar el proyecto, ya fuera en forma de diálogo explicativo o de anuncio publicitario.
- 3) Debate sobre la tipología de la influencia en las políticas para estudiar y clasificar los casos dentro de esa tipología.
- 4) Debate sobre los resultados a partir de un análisis centrado en el contexto (factores circunstanciales clave que afectan a cada caso), la motivación (elementos básicos que motivan al IDRC, los investigadores y los responsables políticos) y las capacidades (capacidades que se desarrollaron, modificaron o introdujeron entre los investigadores, los responsables políticos y el IDRC).
- 5) Debate en pequeños grupos sobre los factores que propician o bien dificultan la influencia en las políticas.

Esos talleres dieron lugar a un rico análisis preliminar de los resultados y orientaron al equipo de investigación sobre los temas fundamentales que debían abordarse en el análisis transversal de todos los casos.

Además de esos tres talleres regionales, se celebraron otros dos en Ottawa con el personal del Centro (Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, Unidad de Evaluación, 2003a, 2003e). En el primero se examinaron ejemplos muy diversos de todas las áreas programáticas y regiones, organizando el trabajo de manera muy parecida a la de los talleres regionales, aunque con un grupo mucho más numeroso (80 participantes, frente a 25 a 35 personas en los talleres regionales). El segundo fue un seminario especial dedicado al ejemplo de Ucrania, en el que se expusieron los principales resultados del estudio a un pequeño grupo de gente particularmente interesada en el trabajo en ese país. El objetivo en ese caso era doble: primero, destacar las conclusiones del estudio; y segundo, presentarlas al final del trabajo del Centro en Ucrania de forma que nuestra experiencia fuera provechosa para otros que seguían trabajando en ese país.

Ya terminados los estudios monográficos y un análisis regional, la Unidad empieza un análisis transversal de todos los casos cuyo estudio ha concluido (varios de ellos están aún en forma de borrador en el momento de redactar este artículo).

Análisis transversal

Además de las reflexiones del personal, está en curso un análisis transversal, en el cual se toman todos los casos como punto de partida. Habida cuenta de que, como ya se ha dicho, trata de un estudio a partir del cual se formulan hipótesis, las categorías del análisis surgen a partir de este mismo. Sin duda alguna, las categorías que han surgido en los análisis parciales efectuados hasta la fecha serán esenciales, pero no las únicas. En un análisis de las redes multinacionales que forma parte de un estudio general, Carden y Neilson (2003) hallaron cuatro cuestiones clave -creación de capacidades, identificación, persistencia, propósito, comunicación y difusión y sistemas de apoyo- que podemos resumir brevemente del modo siguiente.

Creación de capacidades

La creación de capacidades no consiste únicamente en crear la capacidad de investigadores necesaria para efectuar investigaciones. Se refiere también a crear la capacidad de investigadores que se requiere para llevar a cabo investigaciones pertinentes para las políticas y comunicar con eficacia las conclusiones de los análisis a las personas encargadas de adoptar las políticas y de tomar decisiones, lo cual se puede lograr mediante los ascensos profesionales, la credibilidad o reputación del investigador o investigadores y por conducto de redes. Otra cuestión a la que el Centro debe hacer frente es distinguir entre crear la capacidad de los investigadores en influir en la política con sus investigaciones y defender una posición concreta. Lo segundo no forma parte del mandato del Centro; lo primero, sí. Lo importante es que la manera más eficaz de crear capacidades es mediante la práctica y el empeño allá donde los investigadores empiezan a utilizar las conclusiones de sus análisis como elemento de su comprensión acerca de *cómo* utilizarlas. Se trata de una distinción finísima y el Centro propugna que se escuche las “voces del Sur” y que se las incorpore a las políticas que influyen en sus vidas cotidianas. Dicho de otro modo, el Centro respalda investigaciones para configurar las políticas, en lugar de investigaciones que adopten una posición concreta con respecto a las políticas públicas.

Identificación

La “identificación” con las investigaciones puede repercutir también en la eficacia (potencial) percibida de la influencia en las políticas. El examen del caso del G-24 (proyecto de apoyo a servicios técnicos del Grupo de los 24) explica que, inicialmente, bajo la dirección del primer Coordinador de Investigadores y con apoyo del IDRC, se adoptaron medidas de importancia para “aumentar la identificación del G-24 con el programa de investigaciones” (Tussie, Riggirrozzi y Tuplin, 2003, pág. 9). Primero, los miembros del G-24 empezaron a hacer aportaciones al fondo fiduciario en respuesta a la petición de IDRC de una financiación paralela. Lo segundo fue la creación y el establecimiento de un grupo técnico. Ambos mecanismos “ofrecieron un proceso más definido al funcionamiento del proyecto de investigaciones, [y] en cierta medida, (...) pueden haber infundido en el G-24 un mayor sentimiento de “identificación” con el programa” (Tussie, Riggirrozzi y Tuplin, *Ibid*). Basándose en estos mecanismos para ejercer una influencia eficaz en las políticas, los representantes del G-24 solicitaron “informaciones argumentadas sólidamente sobre políticas a fin de influir en el debate en torno a las políticas (Tussie, Riggirrozzi y Tuplin, 2003, pág. 20).

Persistencia

Muchos de los proyectos de este estudio son empeños a largo plazo del Centro. Por ejemplo, el IDRC respaldó la Red Asiática de Investigaciones de Ciencias Sociales en materia de Pesca, AFSSRN, durante 14 años (Pomeroy, 2002) y el G-24 (Tussie, Riggirrozzi y Tuplin, 2003) le ha prestado apoyo durante 15 años. La noción de persistencia es un elemento al que se da gran importancia en el Centro, el cual reconoce que la creación de capacidades de efectuar investigaciones lleva mucho tiempo y no se trata de un “esfuerzo de un proyecto único”. A breve plazo, rara vez se obtienen resultados rápidamente, y lo mismo sucede en cuanto a la asimilación de

las investigaciones a los fines de la elaboración de políticas. Además, la influencia en las políticas no es tampoco un esfuerzo de un solo proyecto. Los donantes deben aprender a reconocer que las cuestiones de influencia en las políticas van más allá de cada proyecto (la “trampa del proyecto”): tienen que reflexionar acerca de la influencia en las políticas a partir del propósito y elaborar estrategias y actividades que se adecuen a lo que se precisa en el plano de la programación, en lugar de en forma de proyectos inconexos entre sí.

Propósito

Los proyectos de investigación que tienen por objeto hacer aportaciones a la elaboración de políticas deben definir explícitamente en qué se espera que consista esa aportación, y cómo, y en qué momento de la vida del proyecto se hará la aportación. El proyecto del G-24 antes mencionado y la Red Latinoamericana de Política Comercial, LATN (Macadar, 2003) son ejemplos de proyectos concebidos expresamente para influir en la política, y respecto de ambos se ha dicho que han tenido “éxito” por lo que se refiere a alcanzar esas finalidades. Por otra parte, la contribución de la AFSSRN tuvo lugar ya muy avanzado el proyecto. Una vez infundidas las capacidades en cantidad suficiente en varios sistemas nacionales, los investigadores pudieron reflexionar acerca de la influencia en las políticas, tanto por lo que se refería a cómo definían sus investigaciones como a qué demandas y expectativas de las personas encargadas de elaborar las políticas les cumplía responder.

Comunicación y difusión

Se dijo repetidas veces que para los investigadores era un problema su capacidad para dar a conocer sus conclusiones y resultados de manera tal que los políticos los comprendieran. En segundo lugar, se constató que los Oficiales de Programas no tenían una buena comprensión de la necesidad de tener en cuenta en los programas los costos de comunicación y difusión. En tercer lugar, se desconocía el abanico de los posibles formatos pertinentes de información. En cuarto lugar, muchos investigadores no entienden adecuadamente, o no aceptan, el carácter no oficial de la influencia en las políticas, es decir, que muchas veces se fomenta la utilización del conocimiento mediante relaciones no oficiales y creando posibilidades de hablar con políticos y de facilitarles ideas. A muchos investigadores les parece que esta situación contamina el proceso de investigación: consideran que los investigadores que logran hacerlo son “empresarios de investigación”, es decir, un tipo de investigador algo menos “riguroso”, capaz de comprometer la investigación en aras de la influencia. Por último, se dijo que era un problema el momento en que se obtiene apoyo financiero para dar a conocer los resultados de las investigaciones.

Sistemas de apoyo

Lo que a propósito de esta cuestión surgió fue la desconexión entre la manera en que reflexionamos acerca de las influencias de las investigaciones en las políticas y la manera en que diseñamos y financiamos los proyectos de investigación. Es evidente que se considera que la influencia adopta múltiples vías, es incierta y varía a lo largo del tiempo, en tanto que el diseño de la financiación de los proyectos es todavía en lo fundamental un proceso lineal. Se suele concebir los proyectos basándose en un sistema que dimana de la concepción y la gestión de los proyectos de infraestructura, que tienen un carácter más lineal. No es una tarea fácil concebir sistemas de apoyo adecuados y sistemas de gestión de proyectos que aseguren la rendición de cuentas, siendo al mismo tiempo ágiles en su capacidad de aprovechar las oportunidades a medida que surgen. Esto se aplica especialmente en el contexto de la creación de capacidades.

Es probable que estos factores aparezcan en otros casos y que no sean los únicos. En el plano institucional, este estudio nutrirá las metas del Marco de programación estratégica institucional y,

gracias al análisis de distintas experiencias, permitirá focalizarse en el objetivo general resumido en la cita anterior de la Estrategia Institucional del IDRC.

Análisis de la metodología

Uno de los problemas planteados en las consultas del Centro fue la necesidad de orientaciones acerca de cómo concebir, supervisar y evaluar la influencia (en potencia y real) en las políticas de las investigaciones. Este artículo es un primer paso en la elaboración del análisis pertinente, mediante una presentación pormenorizada de la metodología que se elaboró en el estudio y una reflexión preliminar acerca de los problemas metodológicos que plantea la puesta en práctica del estudio (véase más adelante). En su forma definitiva, ese aspecto de la labor se basará en análisis metodológicos iniciales y se nutrirá de consultas con expertos sobre el terreno, la experiencia del estudio mismo y la bibliografía pertinente.

Los problemas de la puesta en práctica

“Otra contribución del estudio es los avances metodológicos que está efectuando. No se han realizado muchos estudios transversales en los que se haya prestado la misma atención a la comparabilidad de la teoría, el método y los datos, labor que sin duda será utilísima a los investigadores para que sepan qué métodos adoptar, adaptar o evitar” (Weiss, 2003, pág. 7). Aunque todavía no ha concluido, el estudio ha avanzado hasta la fecha sin ningún tropiezo digno de señalar. El tiempo dedicado al diseño fue esencial para sus primeros buenos resultados y, naturalmente, un factor primordial fue la pertinencia del estudio con respecto a las necesidades de nuestros usuarios. La cofinanciación de seis de los estudios por programas del Centro aumentó el apoyo alcanzado por aquél y no puso en cuestión la integridad del acopio de los datos. El recurso a un grupo asesor dentro del Centro facilitó apoyo permanente al equipo de evaluación y el que los problemas se analizasen a partir de una base sólida. Otro elemento clave fue la contratación de especialistas que prestaron asistencia en la concepción y la ejecución.

Uno de los problemas principales de la ejecución de este estudio fue la selección de los casos, la designación de los evaluadores y el mantenimiento del calendario. Hallar el nivel apropiado al que investigar los casos a fin de poder mantener cierta coherencia entre las regiones y las zonas de programación requirió un esfuerzo considerable y debates prolongados en todo el Centro.

Mantener el calendario de los estudios monográficos resultó complicado en cierta medida a causa de la disponibilidad de los evaluadores seleccionados, pero lo complicó aún más la inclusión de otros casos una vez que el estudio había comenzado. Se había previsto que surgirían nuevos casos una vez que el personal tomara conciencia de los estudios monográficos ya en curso, y así sucedió y se añadieron unos ocho casos, que ayudaron a equilibrar el conjunto de ellos entre las regiones y las zonas de programación, aunque, al mismo tiempo, aplazaron la conclusión del trabajo referente a los estudios monográficos. Sea como fuere, se concluyó esta labor en el plazo de un año, lo cual representa, comparativamente, un periodo verdaderamente breve.

Además, en un estudio de esta magnitud y orientado a utilidades prácticas no se debía subestimar el tiempo necesario para el diseño. No había que subestimar los problemas que plantearía determinar las necesidades de uso de un grupo tan diverso como el personal de programas que trabaja en África, Asia y América Latina y sobre temas tan distintos como la ordenación de los recursos naturales basada en la comunidad, la creación de la paz y la reconstrucción, las tecnologías de la información y la comunicación al servicio del desarrollo, la diversidad biológica, el comercio y el empleo y el seguimiento de la situación de pobreza.

Como ya se ha dicho, el taller para evaluadores efectuado al principio del estudio fue una actividad sumamente importante, que superó incluso las estimaciones iniciales, como se confirmó en numerosas ocasiones a lo largo del estudio en conversaciones con los evaluadores.

La participación de los usuarios en el análisis ha dado excelentes resultados. Los talleres de análisis en las regiones y en Ottawa han hecho una aportación importante a la utilización temprana de las conclusiones del estudio y la determinación de los problemas y cuestiones que había de tratar el análisis comparado de los casos.

El estudio es limitado en dos aspectos: en primer lugar, el ejercicio se ha llevado a cabo sólo una vez hasta ahora, y no hay planes de repetirlo, motivo por el cual las lecciones y cambios a lo largo del tiempo no serán aprovechados a menos que se haga un esfuerzo por repetir parte del ejercicio en fecha posterior; en segundo lugar, como no se había planeado el estudio antes de la ejecución de los proyectos, tuvo que basarse en cierta medida en la memoria y en buscar a las personas y los documentos de los proyectos, cosa que no siempre resultó fácil. En la medida de lo posible, se triangularon los datos con más de una fuente, pero, inevitablemente, en un estudio de este tipo siempre se infiltran recuerdos selectivos.

Conclusiones

Como observa Carol Weiss, “en lugar de concentrarse únicamente en las consecuencias de las investigaciones sobre las personas que ocupan cargos en materia de adopción de políticas, [los evaluadores] han empezado a utilizar el *sistema* de formulación de políticas como cañamazo” (Weiss, 2003, pág. 5), lo cual tiene consecuencias importantes en la evaluación de la influencia de las investigaciones en las políticas. Ya no se trata de examinar cómo se influye en las personas, sino cómo evolucionan los sistemas y cómo se influye en ellos. El contexto tiene importancia. Todo lo anterior nos lleva de nuevo a los puntos planteados al principio de este artículo: las consecuencias en la evaluación de la atribución, el impacto y el tiempo. Hacer que el contexto importe aumenta el problema de conocer el impacto e identificar la atribución y pone en juego los cambios a lo largo del tiempo en cuanto a los efectos positivos y negativos que hayan podido producirse. La adopción de un enfoque de elaboración orientado al uso que apela a los usuarios durante todo el estudio disminuye el riesgo de que la evaluación no tenga pertinencia y aumenta las posibilidades de que los usuarios determinen las áreas de evaluación y las modalidades de análisis. No cabe duda de que la participación de los usuarios complica la vida del equipo de evaluación, no sólo por el tiempo necesario, sino también en lo que se refiere a la integridad metodológica, pero la evaluación nunca debe hacerse por hacer una evaluación, y las ventajas que la participación de los usuarios entraña aumentan radicalmente las posibilidades de influencia y pertinencia, que son dos de las finalidades más importantes de la evaluación.

Traducido del inglés

Referencias

Nota: Las obras publicadas por el IDRC pueden consultarse en: <http://www.idrc.ca/evaluation>; además se puede pedir ejemplares en papel a la Unidad de Evaluación, escribiendo a: evaluation@idrc.ca.

ADAMO, A., 2002. Strategic Evaluation of Policy Influence: What Evaluation Reports Tell us about Public Policy Influence by IDRC-Supported Research. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.

BURNS, T.F., 1981. Planning Networks and Network Agents: an Approach to Adaptive Community Governance. Tesis doctoral inédita. Universidad de Pennsylvania.

- CARDEN, F. y NEILSON, S. (con SMUTYLO, T., DEBY, D., EARL, S., y DEN HEYER, M.) 2001. IDRC-Supported Research in the Public Policy Process: a Strategic Evaluation of the Influence of Research on Public Policy. Ottawa. Unidad de Evaluación del IDRC.
- CARDEN, F. y NEILSON, S., en prensa. Confluence and influence: building policy capacities in research networks. En: D. Stone y S. Maxwell (directores), *The Challenge of Transnational Knowledge Networks: Bridging Research and Policy in A Globalising World*. Londres: Routledge.
- CAPLAN, N., 1979. The two-communities theory and knowledge utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(2), 459-470.
- EARL, S., CARDEN, F. y SMUTYLO, T., 2001. Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programmes. Ottawa: IDRC.
- EDWARDS, K., 2001. PCRs and Policy Influence: What Project Completion Reports Have to Say about Public Policy Influence by Centre-Supported Research. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- FLYVBERG, B., 2001. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GILLESPIE, B., 2003. Intent to Influence Policy in IDRC Programmes and Projects: What Programme and Project Level Goals Say about IDRC's Approach to Influencing Policy. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- GONSALVES, T., y BARANYI, S., 2003. Research for Policy Influence: a History of IDRC Intent. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- IDRC [INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE], 2000. *IDRC Programme Directions, 2000-2005*. Ottawa: IDRC.
- IDRC EVALUATION UNIT, 2003a. *Cases, Concepts and Connections: Report of a Workshop, Ottawa, March 2003*. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- 2003b. *The Influence of Research on Public Policy: Report of a Workshop, Johannesburg, November, 2002*. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- 2003c. *The Influence of Research on Public Policy: Report of a Workshop, Montevideo, December, 2002*. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- 2003d. *The Influence of Research on Public Policy: Report of a Workshop, Bangkok, January, 2003*. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- 2003e. *Seminar on Evaluating Policy Influence in Ukraine, Report of a Workshop, Ottawa, March 26 2003*. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- IVERSON, A., 2003. Attribution and Aid Evaluation in International Development: a Literature Review. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- KRASTEV, I., 2000. Post-Communist think tanks: making and faking influence. In: D. Stone, ed., *Banking on Knowledge*. Londres: Routledge.
- LINDQUIST, E., 2001. Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- MACADAR, L., 2003. *The Influence of Research on Public Policy: The Latin American Trade Network*. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- NEILSON, S., 2001. Knowledge Utilization and Public Policy Processes: a Literature Review. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- PATTON, M.Q., 1997. *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, California: Sage.
- POMEROY, R., 2002. A Case Study of the Asian Fisheries Social Science Research Network. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- SABATIER, P.A. Y JENKINS-SMITH, H.C. 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- SMUTYLO, T., 2001. Crouching Impact, Hidden Attribution: Overcoming Threats to Learning in Development Programmes. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- TUSSIE, D., RIGGIROZZI, M.P. y TUPLIN, T. 2003. A Study of Policy Influence: The G-24 Technical Support Service. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.

- WEISS, C., 1977. Research for policy's sake: the enlightenment function of social research, *Policy Analysis*, 3(4), 531-545.
- 2003. *Studying Research Utilization*. A speech at IDRC, 24 March. Ottawa: Unidad de Evaluación del IDRC.
- YIN, R.K., 1994. *Case Study Research: Design and Methods*, 2nd ed. Applied Social Science Methods Series, Volumen 5. Thousand Oaks, California: Sage.

La antropología social en contextos frágiles de investigación.

Un estudio de caso: las cárceles estatales, Provincia del Neuquén, Argentina *

Beatriz Kalinsky

Biographical note

Beatriz Kalinsky es Antropóloga. Master en Ciencias Sociales. Doctora por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Docente e Investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, en el Instituto de Ciencias Antropológicas. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET.

Tiene numerosas publicaciones referidas al tema de la antropología aplicada a otros cuerpos de conocimiento, especialmente el Derecho Penal y la Criminología. Dirige actualmente un proyecto de investigación sobre criminalidad femenina. Es Directora de Proyectos del Centro Regional de Estudios Interdisciplinarios sobre el Delito con sede en la ciudad de Junín de los Andes, Provincia del Neuquén, Argentina.

E-Mail: beka@cotelco.com.ar

Introducción

Las ideas aquí vertidas son el resultado de investigaciones empíricas realizadas en la Provincia del Neuquén, República Argentina.¹ Los establecimientos penitenciarios visitados fueron: Unidad 9 del Servicio Penitenciario Federal² ubicado en la ciudad de Neuquén, en la Unidad 11 y 16, penales de hombres y de mujeres respectivamente pertenecientes a la Provincia del Neuquén y ubicados también en su ciudad capital, y en las unidades 23 y 25 de las ciudades de San Martín de los Andes y Junín de los Andes, también de la Provincia del Neuquén, República Argentina. Los establecimientos penitenciarios provinciales están custodiados por personal perteneciente a la Policía Provincial ya que en dicha Provincia todavía no se ha constituido un servicio penitenciario propio. Solo las Unidades pertenecientes al Servicio Penitenciario Federal son custodiadas por personal de este Organismo.

Las investigaciones fueron financiadas por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas-CONICET, y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica, en distintas etapas y que siguen en la actualidad.

En el año 2000 la población penal bajo la guarda del Servicio Penitenciario Federal era de 7146 personas, de los cuales 4043 era procesados y 3103 condenados, incluyendo hombres y mujeres. Los delitos contra la propiedad y por tenencia de drogas son las primeras causas de encarcelamiento en las Unidades del Servicio Penitenciario Federal en el año 2003.

Sobre una población total estimada en 500.000 habitantes la población carcelaria neuquina es estimativamente de alrededor de 700 personas, siendo la población penal femenina de unas 30 mujeres, aproximadamente. La información oficial proveniente de la Dirección de Unidades Carcelarias para fines del 2002 era la siguiente:

Máxima Seguridad	70
Media Seguridad	250
Mínima Seguridad	200
Cárcel abierta	50
Procesados, en tránsito y situaciones especiales	30
Total detenidos todos condenados	600
Sección para Jóvenes adultos	50
Sección para menores	40

Los temas de investigación abarcan distintos aspectos de la vida carcelaria: su desarrollo cotidiana, las marcas materiales y simbólicas que deja el encierro en los cuerpos y la mente de los internos, las formas en que conciben la cárcel como un castigo justo o innecesario, su actitud frente a la ley y las condiciones que los llevaron hasta allí, su percepción acerca de su culpabilidad y la ejecución de una sentencia, generalmente de larga duración, en la que se supone se “rehabilitan” para la vida libre.

En general, ha sido el estudio de casos lo que nos ha llevado a adentrarnos en los establecimientos carcelarios, ya que el tiempo de la condena es una etapa de un proceso más general que se inicia con el delito y finaliza, en el mejor de los casos, con el agotamiento de la pena y la salida nuevamente a una sociedad libre. Hemos hecho seguimientos de casos que han alcanzado entre 8 y 10 años, con resultados dispares. De esta forma, nuestro ingreso a las cárceles no ha tenido como objeto primario el estudio de ellas en sí mismo, sino el primordialmente el seguimiento de alguna persona que, sentenciada, debió cumplir con su pena privativa de la libertad.

Sin embargo, incorporar al trabajo de campo y al objeto de investigación una institución total (Goffman, 1961), como la carcelaria implica una ampliación casi involuntaria del objeto de estudio. El acompañamiento duradero y sistemático con un detenido o detenida no solo genera interrogantes y, a veces suspicacias sobre el trabajo que se está haciendo, sino que genuinos intereses en que “su caso” sea también objeto de seguimiento antropológico. En síntesis, ¿por qué él o ella y no yo? fue la pregunta más usual durante el desarrollo de estas investigaciones. Las respuestas fueron disímiles. En un primer momento, nos dedicamos a personas que vivían en el ámbito rural y que habían cometido delitos típicos de esa forma de sociabilidad. En segundo lugar, accedimos al problema de la criminalidad femenina, a veces con delitos que son considerados propiamente “femeninos” (infanticidio, maricidio, y en términos generales, “pasionales”), para luego pasar a ahondar en la hipótesis de que si hubo en algún momento histórico este tipo de delitos propios de las mujeres, se han desplazado a los que antes eran considerados “masculinos”: sobre todo delitos contra la propiedad y relacionados con la droga.

De esta forma, un seguimiento antropológico de esa forma moderna de rehabilitación, como discurso oficial de la función de las cárceles, ha permitido arribar a conclusiones que invalidan en un todo una forma de sometimiento a reglas que nada tiene que ver con la vida en libertad y que sigue intentando retorcer el núcleo moral que hace que una persona actúe, piense y conciba su mundo de una manera y no de otra.

En este sentido hay que diferenciar

- quien elige de una manera u otra una carrera delictiva,
- quien sin elegirla se ve más recompensado en ella que en una vida sin delitos y,
- quien es impulsado por una trágica conjunción de circunstancias lo llevan a cometer un delito.

Hay conclusiones que ya no se discuten: el objetivo de rehabilitación enmascara la simple venganza institucionalizada; la reclusión para aprender a vivir en libertad es una contradicción en sus propios términos; la idea de responsabilizar por los actos cometidos no es más que una máscara para disciplinar voluntades con la esperanza de que en la vida en la comunidad libre se siga por ese

rumbo; el apego a la norma penitenciaria con el perverso sistema de puntajes, premios y castigos no hace más que alentar conflictos internos que más de una vez terminan en motines, homicidios y fugas. El propio espacio que se considera “terapéutico” según determinadas corrientes teóricas, se vuelve de signo contrario: parece dar paso a los núcleos de personalidad más vulnerables y que hay que esforzarse tanto en ocultar que se termina mostrándolos en sus formas más dramáticas. La idea “incontrovertible” de que finalmente el delito cometido fue una decisión libre, meditada y programada con lujo de detalles despeja la compleja y profunda red de constricciones a las que, si bien todos nos vemos expuestos, se hace más nítida y predecible para determinadas personas y grupos de población. La selectividad del sistema penal para captar los delitos “lineales y fáciles” despeja la realidad de que la delincuencia está esparcida por toda la red social y que los encarcelados son sólo lo que se quiere hacer más visible para intentar ocultar el resto de los delitos no perseguidos por el Estado. La impunidad de que gozan los responsables de delitos extremadamente graves, que perjudican a todos pero que son ya tomados con naturalidad o resignación y que por ende dejan de ser considerados delitos “propriamente dichos”, tiene que ser justificada de alguna forma. La lista sería interminable.

Adicionalmente, los medios masivos de comunicación, la opinión pública, los políticos alientan estos enmascaramientos por distintas razones: miedo, inseguridad, intereses sectoriales, corrupción de los poderes del Estado, todo lo cual amplifica un efecto de que a mayor tiempo de encierro, menor peligro para el ciudadano común; de que a mayor tiempo de espera para volver a la vida libre, mayor será la recompensa por el daño causado, de que a mayor cantidad de tipos penales, la sociedad de libraré finalmente de los “peores” ciudadanos que ni ya siquiera merecen tener deberes y derechos, por lo que habría que apostar a sacarlos con nombre y apellido de la lista de personas representadas y acogidas por la Constitución Nacional (“ciudadanía condicional” – Prieto Sanchís, 1996).

No olvidamos, desde luego, de que estas personas han efectivamente quebrantado la ley y que existen víctimas, “sus” víctimas que desde la penumbra del sistema penal intentan remediar sus pérdidas, dolor y sentimientos de venganza y resarcimiento. Creemos que el problema, de índole ideológica y epistemológica, reside en hacer una dicotomía irreconciliable en la dupla “víctima / victimario”. Esta dicotomía es encubridora por varias razones: los propios conceptos tienen un límite impreciso (Ziffer, 1996), se vuelven fácilmente intercambiables, no se usan mecanismos de acercamiento entre las personas concretas, suponiendo que en forma indudable el sufrimiento de la víctima es de una calidad humana superior y que no es equiparable al del victimario. Tampoco se tiene en cuenta el papel de la futura víctima en el desencadenamiento de los hechos (Polk, 1997), en el abandono estatal de unos y otros, en el doble papel (de víctima y victimario a la vez o sucesivamente) que puede jugar una persona a lo largo de su vida, los efectos destructivos son paralelos, aunque diferentes, para uno y otro y, finalmente, porque todas estas razones nos proponen una suerte de entramado social deteriorado que tiene un denominador común – la atención que merecen tanto unos como otros.

Una mirada antropológica

Un proceso de investigación tiene etapas, ya que se considera que dicho proceso es una práctica social. Así tiene diferentes niveles: la cuestión teórica y el armado conceptual, la recolección de datos a través de los métodos típicos de la etnografía (observación participante, entrevistas en profundidad, entrevistas, temáticas, historias de vida, revisión de fuentes secundarias, estudio de casos) y los resultados, que incluyen un acápite de propuestas, en un cuerpo de conocimiento en la línea de investigación que propone como prioridad que el conocimiento sea socialmente útil.

El proceso no es lineal, pero puede distinguirse niveles que son complementarios y que pueden interpenetrarse para que la teoría no se vuelva vacua y la base empírica no se transforme en un simple recuento de anécdotas.

El trabajo de campo, los estudios de casos y la especificación regional (tanto en tiempo como en espacio) dan los límites del conocimiento producido. Lo que se dice se basa en determinado conjunto de datos y no en otro; relevando otro conjunto de datos seguramente el conocimiento producido hubiera sido otro. Se marca una frontera entre lo que se sabe más o menos ciertamente y lo que realmente todavía no se sabe.

De esta forma, los factores regionales, teorías y conceptos de alcance medio, la historización del problema de investigación planteado, el estudio de casos, la vuelta a la teoría y la permanente referencia a la base empírica, da solidez a los criterios epistemológicos usados para plantear el tema de investigación, con lo cual el proceso parecer haberse completado, al menos provisoriamente, como lo es todo conocimiento científico.

La Antropología puede moverse casi sin dificultad, superando brechas culturales sin marearse (Geertz 1973) porque las teorías así lo permiten y porque el entrenamiento de campo permite adentrarse en los discursos y sus razones de todos los protagonistas, incluyendo el funcionario penitenciario como policial, sin que la entrada y salida de estos diferentes mundos perturbe la objetividad de las conclusiones.

Esto último no quiere decir que el investigador no se comprometa, tenga principios metodológicos, puntos de partida ideológicos y posicionamientos éticos que nunca dejan de estar ahí, ya sea en el momento del trabajo de campo, o de la presentación de artículos, libros, informes o servicios (consultas, pericias, evaluaciones.)

Más bien, significa que puede tomar en cuenta, al mismo tiempo, un ámbito ampliado – “contexto de la ofensa” (Kalinsky e.p.) que permite considerar la situación geopolítica desde donde se van desgranando los discursos, compararlos, sistematizarlos, idear criterios epistemológicos para ponderar su efectividad en la recta final de las decisiones (sentencias, graduación de la pena, progresividad dentro del sistema penitenciario, salidas transitorias, libertad asistida, libertad condicional.)

El “contexto de la ofensa” es la constelación más amplia en donde se produce el hecho delictivo (Steffensmeier & Allan, 1996). No solo incumbe a las características específicas referidas al estado psíquico del imputado y al recuento de la sucesión de acontecimientos, *sino al conjunto total de su cosmovisión*. Esta última no empieza ni termina en el hecho consumado, sino que es anterior a él y continuará después de él. Es desde allí de donde se elaboran los sentidos posibles que se puedan dar al delito cometido, en virtud de una diáda de “continuidad / interrupción existencial” que, casi siempre, se usa de acuerdo a la valencia personal y grupal que se adjudique finalmente al hecho delictivo (Kalinsky & Valero, 1997).

Cada ofensa es una historia, pero que pueden ser dichas de muchas maneras diferentes, todas ellas legítimas por el solo hecho de que son el producto de la voz de quien estuvo dentro de los acontecimientos.

“Las culpas son repartidas y es fácil tirar nuestra parte a los otros, fácil y urgente. Y por esto mismos, más allá de que los jueces tiren sobre nosotros su parte de responsabilidad y la del sistema y la de los vecinos, o no, no termino de entender qué es justicia para el juez, el sistema y los vecinos. Sin embargo, porque todos en alguna medida somos culpables, estoy de acuerdo en que nadie llega inocente a la justicia. A mí nadie me enseñó, no aprendí de nadie qué es esto de vivir en sociedad. Apenas creí intuir que se trataba de un juego que ganaba quien obtenía más dando menos. Así, confundido, sin saber qué quería, mi vida que desembocó en esto. Podría fabricar uno o mil rosarios de justificaciones, de excusas pero ¿para qué? ¿para quedar conforme de mí mismo? ¿para conformar a los demás en mi beneficio? Para ambas cosas ya es tarde. Yo creo que hay que hacer algo para que las cosas mejoren y si hay una manera de contribuir a esto es facilitándonos la única herramienta capaz de destrabarnos la cabeza: educación. Pero, por supuesto, esto solo no alcanza. También hay que enseñarles a los que todavía no llegaron a la justicia lo que es el espíritu de la

sociedad, y la importancia, no tanto de la responsabilidad sino del compromiso social. Es claro que lo único que queremos es salir y que esta porquería no cumple otra función que no sea inhabilitar. Esto viene de la bronca y el hastío. Siento que somos como muertos, y como muertos, por inalcanzable, no anhelamos la vida sino que la aborrecemos. Y qué otra cosa puede este sentimiento que nos sea dañar a cuanto involucra.

Los crímenes no pueden ser deshechos y eso lo sé; por eso hago lo posible para huirles o convencerlos de que me dejen en paz. Los crímenes merecieron mis grillos. Pero los peores crímenes son los cometidos contra mí mismo. En vez de crímenes, puedo decir frustraciones o fracasos cotidianos, por si suena muy fuerte. El caso es que los años pasaron y no pensé que las frustraciones tuvieran alguna consecuencia, pero los trastornos se acumulaban hasta que se hicieron insoportables. La libertad no es sólo libre tránsito, ni aún el poder hacer una cosa u otra. La libertad en su total amplitud escapa a la realidad compartida, y se encuentra en el universo del pensamiento, donde es una obligación ineluctable el comparar, juzgar, elegir. Es legítimo el deber de dudar y objetar.”³

(Escrito por un detenido en diciembre de 1998, después de que se produjera un homicidio entre internos en la Unidad 9 – establecimiento destinado a penados hombres –, Prisión del Sur, perteneciente al Servicio Penitenciario Federal de la República Argentina, ante la vista de los celadores)

Cualquiera de afuera, ya sea observador independiente o que trate con los hechos, experimentará dificultades en penetrar en la violencia del incidente, especialmente dado el carácter y la forma de vida de algunos de los implicados. Se trata de mundos que nos son total o parcialmente extraños, y a los que deberemos mirar sin ocultamientos, ni pre-juicios si es que deseamos reconstruir seriamente el contexto de la ofensa.

El contexto de la ofensa no sólo está constituido por pautas culturales – multiplicidad de sentidos posibles para la infracción que se trata de identificar – sino también por el conjunto de supuestos jurídico-penales que deben ser puestos en evaluación para ver si pudieron o no ser conocidos y cumplidos; o en qué medida lo fueron. Y si no lo fueron encontrar una interpretación en donde no falten las argumentaciones de los involucrados (Bosworth & Carrabine 2001).

El concepto de “contexto de la ofensa” es de índole antropológica, por cuanto se refiere a una incorporación del hecho delictivo dentro de una perspectiva totalizadora de la vida de alguien, con jerarquía existencial, sea ese acontecimiento disruptivo o no en el proyecto de esa vida (Kalinsky & Arrúe, 1998).

Criterios antropológicos en la delimitación del objeto de estudio

El objeto de estudio – la vida, los pensamientos, acciones, deseos, frustraciones, proyectos e incertidumbres de personas encarceladas – se fue construyendo a medida que nos internamos lentamente en las cárceles. La tarea no fue fácil ya que implica un literal “campo de batalla” donde cada protagonista se considera un potencial enemigo del otro: el celador, el interno, la familia de los internos, el personal administrativo, etc.

En la Provincia del Neuquén no hay todavía un servicio penitenciario, de tal forma que son policías quienes toman el lugar de celadores. Si bien la Ley 26.660/ 96, de Ejecución Penal, es de disposición nacional, en este caso en particular es el personal policial quien cumple con lo que ella manda. Dado que no tienen un entrenamiento básico – en temas de seguridad, cuidado de los presos, derechos humanos, conocimiento legislativo, etc., en la mayoría de los casos la cumplen a su leal entender, o sea en forma deficitaria.

La crisis carcelaria no escapa a la Argentina ni a la Provincia del Neuquén. Establecimientos penitenciarios sobre poblados, con pésimas infraestructuras, con tercerización de algunos servicios (sobre todo alimentación y teléfonos públicos) alimentan un panorama turbio en cuanto a la violación sistemática de los derechos de los detenidos (procesados y condenados). Se crea una condena adicional a la pena privativa de la libertad que es justamente la de cumplirla en este tipo de

establecimientos inadecuados y con personal no entrenado para proteger los derechos de los detenidos.

Por otro lado, las políticas públicas tienden a seguir los reclamos de la opinión mayoritaria de la gente, en el sentido de penas más largas, construcción de cárceles de máxima seguridad, y tratamiento más embrutecedores, dando lugar a una plena expresión, sin eufemismos, de una vindicta pública frente al quiebre de la ley.

La ley (penal) es un fenómeno cultural al igual que el delito que persigue y condena.

La ley es, además, un conjunto de sentidos que se ponen en juego, usan y ejercitan. La aplicación del Código Penal no se reduce a proporcionar parámetros de castigo para determinadas infracciones; es, también, la legitimación de los sentidos sociales que se otorgan a los valores humanos más preciados, en tiempos y lugares históricamente determinados.

La ley es también una *instancia interpretativa* que le da la pertinencia que de ella se requiere. No es teoría (axiológica) que se aplica en estado “puro”; al revés, es la mediación de conflictos nacidos de la convivencia social. Es allí – en la convivencia – donde se han generado sus sentidos y es allí donde vuelve, modificándola.

La presencia de la ley y su quebrantamiento en el ámbito público hace que sea sometida a la interpretación de los miembros que componen una sociedad en donde esa ley y el castigo por violarla es asumida.

El *ámbito público es un espacio heterogéneo*, en donde los conocimientos están desigualmente distribuidos, no todos sus participantes conocen de la misma forma las reglas del juego social y menos aún tienen las mismas posibilidades de ejercerlas.

La fragmentación del espacio social permite quiebres y disyunciones en donde deben convivir distintas formas, a veces contrapuestas, de interpretar la ley que se supone que se impone de la misma forma para todos, o lo que es algo parecido, que todos somos iguales ante la ley.

El *registro de estos diferentes fragmentos* debe incorporar convenciones sobre argot, apariencias, estética, presentaciones estilizadas de “*self*” que operan como repositorios de significado colectivos y representatividad para sus miembros.

Muchas de las situaciones cotidianas donde aparecen el crimen y su control, y de hecho muchas de las controversias contemporáneas visibles que los rodean encubren enfrentamientos por espacios culturales. Se trata de procesos de construcción de significado que se enfrentan en el lugar público y pujan por sobreponerse como los “únicos y verdaderamente” representativos del conjunto social.

De esta forma, es la Antropología, en sus aspectos teóricos y metodológicos, la disciplina social que *enlaza el campo cultural con la producción social del delito* y sus diferentes facetas – criminalización, victimización, etiquetamiento, promoción y amparo mediáticos, control social formal e informal, penalización, cumplimiento de penas privativas de la libertad, instituciones policial y penitenciaria, alternatividad de las penas, alternatividad de los procesos judiciales, entre otras.

Es así capaz de reconocer, relevar, registrar y dar a conocer los diferentes significados, contenidos simbólicos y valencias políticas que están involucradas en los diferentes delitos penales dentro de un sistema de justicia penal que es selectivo por excelencia, hermético para los “no iniciados” y fácilmente manipulable por quienes detentan poder de decisión sobre los intereses públicos.

Se puede reconocer en el delito y aún en la estadía carcelaria un valor positivo, por ejemplo, en virtud de argumentos como la reivindicación, la revancha, el pago de “cuentas”, el honor, la igualación (ilusoria) de las fuerzas, y hasta un estilo de vida (como en el caso de la mafia, y en general el crimen organizado) y, en otro nivel de análisis, lo que se podría llamar el delito ejercido desde la función pública.

Pero también puede adjudicársele un valor negativo. “¿Es que yo soy un criminal?”, “¿Cómo puede ser que haya sido yo quien cometió semejante delito?”, “¿Es que soy un monstruo?”, “No puedo reconocerme a mí mismo”, “Esto me parece una pesadilla” y frases por el estilo dichas en la privacidad, fuera del alcance de los oídos judiciales, dan cuenta de la constitución cultural del significado del delito y del acto delictivo.

Estas diferentes valoraciones de la conducta delictiva no son decisiones libres y voluntarias que se toman a la hora de elegir una trayectoria de vida. Tienen que ver, sobre todo, con el acceso que cada uno tiene a los bienes materiales y simbólicos, que sin ser escasos, están desigualmente distribuidos. La cuestión de la accesibilidad es definitiva en uno u otro sentido.

Por eso, desde la Antropología se sostiene que el delito es un *fenómeno relacional*, que involucra a diversos actores, ya sean personas, instituciones, políticas públicas, y la tolerancia social hacia orientaciones que son claramente tomadas a favor de intereses sectoriales.

Tanto la ley es un fenómeno cultural como su quebrantamiento una respuesta social y política, cuando no cubre los intereses de todos, cuando ya no importa el bien común, ni tan siquiera las fuentes institucionales de las que nacen los procesos de identificación colectiva con valores, expectativas e idearios.

La relatividad del orden social, de la ley y del sentido de la pena y su cumplimiento efectivo queda mostrada por las perspectivas que se van delineando a partir de la situación geopolítica de personas, colectividades, comunidades, grupos, minorías, y excluidos.

Si bien todos somos iguales ante la ley, no todos tenemos la misma aptitud para que la ley se comporte con nosotros de la misma manera. Al contrario, vemos en los procesos penales que puede comportarse de forma altamente arbitraria, según sean las condiciones de la infracción a la ley, la ubicación geopolítica del imputado y las expectativas que los juzgadores ponen sobre lo que “debiera haber sido” y que fue de una manera distinta a la esperada.

En este sentido es que la opinión antropológica puede contribuir a dilucidar *en cada caso* los términos en que se plantean estas circunstancias. Será una forma que nos ayudará a acercarnos a que efectivamente un axioma hasta ahora vacío de contenido, “la igualdad ante la ley”, pueda ir acercándose a la práctica cotidiana de la justicia penal y su correlato carcelario. Si bien el castigo consiste en la pena privativa de la libertad, es la cárcel la expresión material de esa penalidad. Asumidas como sinónimos, se trata más bien de una cuestión histórica que lamentablemente se ha naturalizado.

Es la Antropología la disciplina que, puede plantear las cosas de esta forma, empezando por *suspender una mirada unívoca y alineada* con los mandamientos religiosos, morales y sociales. En segundo lugar, está habilitada metodológicamente, para *configurar escenarios múltiples* en donde estas acciones tomen sentidos diferentes y, en alguna medida, comprensibles. En tercer lugar, en el trabajo etnográfico, el dato acerca del mundo viene de fuentes adicionales a la narración o subjetividad del informante. De ahí la necesidad de *confrontar el juego dialéctico entre el mundo contextual y el mundo narrado*. En cuarto lugar, la mirada que echa la antropología sobre el montaje de la escena carcelaria logra indagar no solo sobre las cuestiones técnicas y de meta-lenguaje, introduciendo sus inquietudes sobre algunos conceptos penitenciarios, haciendo informes socioculturales que amplíen

las formas de ver las cosas, flexibilizando la perspectiva jurídica, sino que, lo que es más importante aún, dando mayor visibilidad a la *relación interno-celador* que muchas veces, por obvia, se da por descontada.

Se trata de una relación muy particular, en donde componentes de prejuicios, estereotipos, animosidades, desborde de emociones, configuran un estrato subyacente común, que dirime de muchas maneras las formas en que unos y otros se consideran mutuamente, desde posiciones existenciales diametralmente opuestas.

Una construcción antropológica permite, entonces, indagar sobre aspectos poco visibles, aplastados bajo la grandilocuencia de las sentencias, de la escenificación del proceso propiamente dicho, de la “iniciación carcelaria” y el repudio generalizado pero que son factores de decisión sensibles, que actúan como censores sociales y personales tanto sobre la evaluación e inevitable discriminación de los detenidos como del papel que debe tener la sociedad, a través de sus mecanismos legales de punición, al respecto.

La Antropología puede colaborar en hacerlos públicos estos aspectos todavía invisibles, ponerlos sobre el tapete y evaluar su peso conceptual e ideológico en la ponderación del castigo por una ofensa de la ley penal. Con ello ganaremos conocimiento, formas de percibir la realidad, de configurarla alrededor de un delito, introduciendo como factor fundamental de construcción la presencia y la narración de los propios protagonistas.

De *cuál sufrimiento estamos hablando*, sería la pregunta encaminada a dirimir el ámbito de su expresión, las formalidades con que debe ser mostrado o suprimido, incluido o expatriado, expuesto a la burla pública o guardado para mantenerlo ileso, autorizándolo dentro de la esfera privada pero incriminándolo en la pública.

Seguramente las formas de su percepción no serán independientes de los modelos en que hemos sido socializados, acorde con lo que se espera socialmente de nosotros y cubriendo ciertas expectativas de oportunidad que se deben a patrones culturalmente específicos.

Las voces del sufrimiento son múltiples, quebradas, ambivalentes, con un reservorio ilimitado de expresión; y lo único que podemos hacer es descentrarnos como sujetos incompletos e inacabados, para dar el espacio que le corresponde al “Otro”, que abrirá por sí mismo espacios- lugares que le permitirán exponer sus propias formas de narrativizar la experiencia del sufrimiento. Esto solo podría lograrse con una *búsqueda activa de ese_“Otro”*, difícil de lograr cuando se lo programa dentro de esquemas reglados por códigos, tipos de pena, y soluciones en años de condena

Algunas distinciones

En este trabajo, me centro en las *cárceles institucionales*, las que el Estado destina para el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, graduándose las sentencias según los delitos y agravantes o atenuantes. Estas prisiones judiciales están regidas por los artículos de la Ley 24.660/96 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. Este ámbito penitenciario, a veces llamado “territorio penitenciario”; es el que fue objeto de mi trabajo de campo.

Las cárceles institucionales están incorporadas activamente a la dinámica del Estado, y aunque se tiende a ocultarlas en zonas distantes de los centros urbanos,⁴ sus integrantes “guardados” durante el tiempo que fije la pena, vuelven irremediabilmente a la sociedad libre, por el simple hecho de que el tiempo cronológico transcurre y llega el día en que la pena se agota.

Adicionalmente, estas personas están sujetas a un régimen de “rehabilitación social” de cuyo cumplimiento, de acuerdo a la evaluación casi siempre arbitraria, de los operadores penitenciarios, dependen los premios que consisten en gozar de los beneficios paulatinos que otorga la ley. Esta

forma de re-socialización implica una invasión estatal en la vida privada de las personas, ya que intenta un cambio axiológico, moral y existencial que no todos están dispuestos a hacer, y que desde ya, todos consideran que no es posible lograr mediante las formas vigentes. Muchas veces se oye decir “no sé qué voy a hacer cuando respire la primera bocanada de libertad”. Para algunos funcionará, para otros será un mero paso obligatorio y otros rechazarán con un comportamiento activo lo que sienten, con toda razón, una intromisión ilegítima en la elección de sus estilos de vida.

“Esto es más que un encierro. No hay aire, peor que un animalito enjaulado que por lo menos tiene aire. Ellos piensan que acá uno se va a socializar... yo acá... no me voy a rehabilitar... encerrado eso no es rehabilitación... porque uno siente más bronca y piensa peor contra la sociedad... se está vivo porque se respira, nada más.” (Extracto de una entrevista a un detenido en marzo del 2001)

El confinamiento que es, en definitiva, una inhabilitación para ejercer una ciudadanía plena, toma diferentes sentidos en estas dos situaciones: cárceles penitenciario-estatales y cárceles sociales. Pero todos los que han caído dentro de sus márgenes están de una forma u otra des-ligados de los aportes del Estado pues en el fondo, no son personas que “merezcan” los beneficios y aún las mismas obligaciones que reporta el ejercicio de una ciudadanía plena. Unos podrán lugar por otras posiciones mejores de distinta manera que los otros, pero en ambos casos no habría que confundir la posibilidad de ejercer ciertas acciones individuales o colectivas que mejoren su situación (microprácticas) con la obtención de mayores márgenes de libertad.

Para ellos, este último concepto, está cada vez más lejos y dadas las condiciones actuales parece ya inalcanzable.

El proceso continuo de anulación de la voluntad y al forzamiento para seguir estando en estas cárceles, termina por liquidar todo atisbo de libertad, olvidando, incluso, lo que este concepto pudiera querer significar.⁵

En un estudio de caso que hemos seguido durante más de diez años, que se trató de una mujer condenada a 25 años de prisión de cumplimiento efectivo, pero que tuvo alguna disminución de la pena, potestad que pertenece al Poder Ejecutivo, su acceso a las salidas transitorias en un principio y ahora a su libertad condicional ha sido poco menos que catastrófico. Pasó encarcelada unos quince años, sin hacer nada en particular ya que las mujeres son, en la Provincia del Neuquén, al menos hasta ahora, las menos beneficiadas con actividades que les permitan adquirir alguna habilidad laboral para su vida futura en libertad.

Durante su encierro pasó situaciones suplementariamente traumáticas como una operación de útero, cuya biopsia previa fue hecha sin anestesia por carecer el hospital en ese momento de ese insumo, pero “como se trataba de una presa la hicieron igual”. Por otro lado, el desmembramiento de su vida familiar fue casi total: sus tres hijas mujeres, de corta edad al momento en que su madre es condenada, son ubicadas en una familia sustituta. La jueza de menores a cargo, con el correr de los años y suponiendo que todo estaba en buenas condiciones, aflojó, por decirlo así, su seguimiento. Hasta que una de las ya adolescentes, fue violada por su padre sustituto. El hombre en cuestión tiene ahora 15 años de pena privativa de la libertad, la madre sustituta tiene serios problemas psicológicos, la adolescente no pudo cuidar de su hijo y menos aún su madre biológica, ya que ha perdido toda ligazón emocional con su hija y por ende con su nieta. Finalmente la bebé fue dada en adopción. En el período de salida laboral esta mujer sufrió de repetidos ataques de pánico, sobre todo para llegar al lugar del trabajo porque sufría, como casi todos los que cumplen condenas de larga data, de problemas de percepción del espacio, del tiempo, y de fobia hacia los lugares abiertos. De tal modo que prefirió no ejercer su derecho a salir del penal a trabajar. Ahora, en su libertad condicional, ha sido “captada” por otra de las detenidas debido a tráfico de drogas, y está siendo “usada” para actividades domésticas, sino para iniciarse seguramente en el camino de la droga. Esta mujer casi no tiene ya capacidad para reflexionar sobre lo que significa su vuelta a la libertad, sus

opciones emocionales están más que agotadas y las materiales son casi nulas por lo que institucionalmente se ofrece y por lo que también desde las instituciones le han quitado u obturado durante estos largos años. Aunque está prohibido, sigue prefiriendo pasar los domingos “en la cárcel”, haciendo de visita de sus ex-compañeras en un caso que nos parece de “institucionalización”, un modo de vida al que se fue adaptando, sobre todo en relación a la falta de necesidad de hacer decisiones personales o familiares, y a la des-responsabilización personal y familiar a la que ha sido sometida durante la purgación de la pena. En este sentido, siempre hubo alguien que mediatizó todas sus acciones: dónde iba, dónde se la trasladaba, con quiénes podía hablar o dejar de hablar, quienes le daban de comer y de vestir, el régimen de visitas y salidas para la atención de su salud (Kalinsky & Arrúe, 1998).

Si filosóficamente la libertad es un tema controvertido, en la vida cotidiana es mucho más tangible y todo el mundo entiende de qué se trata. Justamente por esto, es que el constante alejamiento de ciertos accesos y posibilidades que están cada vez más remotas, es la clave desde donde debe entenderse la fragilidad de estas personas y grupos sociales. Es la vulneración sistemática, continuada y creciente de sus derechos y la imposibilidad de ejercer sus deberes los que los hace el centro de todo el escarnio público, de los medios masivos de comunicación y de la política, configurando por sí solos y casi por arte de magia, el núcleo de la “inseguridad” y el agotamiento de un sistema que gotea su pesadumbre por todos lados. No obstante, con tozudez y ceguera se sigue insistiendo que son desde estas cárceles de donde surge, se expande y se transmite buena parte de las debilidades de un sistema social y político.

Algunos principios

Para poder solventar un proyecto de investigación social que incluye las cárceles como lugar de trabajo de campo es necesario establecer ciertos principios que no serán, en principio, discutidos. Puntos de partida específicos que van a permitir concentrar la atención, evitando rodeos que deben hacerse antes y no durante o después de la obtención de resultados.

Esta cuestión de principios no difiere de lo que debiera hacerse en el inicio de una investigación, cualquiera sea el tema de que se trate. La única diferencia está en el contenido de estos principios.

Por ejemplo, la investigación social sobre el delito, las formas en que se quiebra la ley, los condicionantes y circunstancias, los trayectos de vida de sus protagonistas, sus posibilidades vitales después del cumplimiento de una eventual pena privativa de la libertad, *no indican que el investigador o su equipo deban estar de acuerdo, o que sea bueno quebrantar la ley*. O que una eventual acercamiento emocional al sufrimiento carcelario hace que en forma automática quedemos en posiciones enfrentadas con *el sufrimiento de las víctimas*.

Esto debe quedar aclarado cuantas veces sea necesario. Por una cuestión de ubicación del investigador y, además, para evitar las trampas de un malentendido que puede sumirlo en situaciones que no solo son desagradables sino eventualmente delictivas.

Si en los contactos personales durante el trabajo de campo se produjera un delito, *es el deber de investigador hacer la denuncia correspondiente*. Amén de las denuncias que deberán ser hechas cada vez que se conozca violaciones a los derechos de los detenidos, incluso evaluando la posibilidad de dar término a la propia investigación. Deberá actuar como testigo presencial en el caso correspondiente o colaborar con la justicia en lo que ella pueda demandarle. Si hiciera lo contrario, se estaría involucrando en un *encubrimiento* que si bien podría reportar riqueza de datos y registros para la investigación, no podría al fin y al cabo ni utilizar lo generado en una situación irregular. Menos aún, en delitos que tienen una forma sistemática o continua de producirse, la violación a determinadas garantías constitucionales, malos tratos, interferencias en la esfera privada

de cada interno, la utilización de celdas de castigo, por nombrar unas pocas. Ninguna investigación vale lo que la vida o la seguridad de una persona.

En tercer término, la cárcel como sitio de estudio va generando compromisos que van bastante más allá de las necesidades de investigación. Habrá que *evaluar en cada caso*, a qué se responde y a qué no se responde (solicitudes, información sobre el estado de los procesos, suministros varios, etc.).

Si bien se sabe que el corte con el afuera es uno de los peores castigos y fuente generadora de gran sufrimiento, *la ley debe respetarse para evitar cualquier tipo de deslizamiento espurio de la función del investigador*, hacia otro tipo de papeles que pueda desempeñar ya sea en forma explícita o anónima. Pueden surgir simpatías que lleven al propio investigador a cometer delitos, por acción u omisión; y como no se trata de que el delito es conocido en toda su extensión si se lo comete, debemos estar atentos a no caer en este estilo de trampas, que a veces por lo sutiles son difíciles de identificar o desentrañar.

Seguramente estaremos de acuerdo en que las cárceles son los peores lugares posibles para reparar el daño cometido, pero está claro que nuestros *alcances son cognoscitivos*. Podremos estar en desacuerdo con todo el sistema policial y penitenciario – tanto en el ámbito de su funcionamiento (Reisig, 2002) como por el incumplimiento de las metas declaradas, pero eso no indica que estemos de acuerdo, insistimos, en que el delito es una posible vía de salida para su mejoramiento, o por el contrario, su definitiva destrucción.

Si la prisión sólo toma sentido a la luz de otras creencias e instituciones sociales y tal como la conocemos hoy es histórica y culturalmente construida, nuestra única posibilidad, en tanto antropólogos, es la desconstrucción conceptual y discursiva de sus bases ideológicas, económicas e institucionales. Ir más allá, que es legítimo y encomiable, no corresponde al campo de la investigación social propiamente dicho. El enfrentamiento con las instituciones que pretendemos analizar y evaluar indica que no hay acuerdo con su existencia y funciones que realmente cumplen. Pero necesitamos de fuentes empíricas confiables sobre las que fundar nuestras conclusiones. La colusión de intereses surgirá por sí sola, sin la necesidad de inculpar a sus integrantes, miembros de la fuerza de seguridad y encajarlos en “territorio enemigo”, ni ensalzar a sus víctimas “en territorio amigo”.

Si bien no es posible permanecer invulnerable, fieles sostenedores del principio de neutralidad valorativa, mantener un equilibrio circunstancial y frágil, permitirá la interlocución con todas las partes que pueden y deben ofrecernos sus puntos de vista. De allí surge la confrontación y no de imponer, cubriéndonos en el discurso de la ciencia, nuestras propias convicciones disfrazadas de argumentos superficialmente empíricos.

Ninguna investigación social que trate sobre el delito deberá poder interpretarse como una forma a su instigación o una apología del quebrantamiento de la ley. Incluso la ley puede parecernos mal planteada, selectiva, elitista y poco fundamentada y su puesta en acción impregnada de los criterios personales y sectoriales de quienes tienen a su cargo esta función. Quizá deberemos volver a pensar y discutir en la arena pública la totalidad del derecho penal, dando cabida a quienes nunca han sido llamados a dar su punto de vista.

Pero estos puntos de partida, o de llegada, no deberían torcer ciertas convicciones: la necesidad de vivir, reconocer, aceptar y respetar determinadas reglas de juego; la necesidad de que todos por igual accedamos a ellas y podamos compartirlas de manera equitativa; la posibilidad de cambiarlas para fortalecer el bien común, evitando dicotomías que envilecen estos debates (la seguridad ciudadana, los malvivientes vs. los buenos vecinos, víctimas vs. victimarios, el mundo de las buenas personas y los submundos de las malas personas,) o evitando una discusión sobre la necesidad de

ampliar nuestra mirada y valoraciones sobre el crimen y la degradación progresiva a la que todos los miembros de una sociedad están por él sometidos.

La metodología de la investigación antropológica en las instituciones carcelarias

La etnografía tiene una metodología múltiple: observación participante, entrevistas, una perspectiva dependiente del significado, una comprensión de los contextos más amplios y el entramado de redes sociales donde se produce un hecho cualquiera, inmersión y elucidación de los contextos (Trickett & Oliveri, 1997).

La antropología tiene dos características principales: dar una perspectiva holística (totalista) de los ambientes en donde se producen determinados fenómenos. Y, como segunda característica, afirmarse en la visión de los otros sobre los hechos que están bajo análisis. La antropología es una ciencia social que está capacitada para confrontar diferentes argumentos que puedan darse sobre sucesos determinados, así como para mediatizarlos a través de sus métodos. Da la oportunidad para que esos discursos se escuchen (confronten) entre sí, modificándose al mostrarse coincidencias y disparidades entre lo dicho por los distintos protagonistas sobre una cuestión particular.

De esta forma, permite seguir trayectorias de vida, experiencias, significados y construcciones simbólicas sobre los hechos y acontecimientos vividos, usando distintas metodologías y aproximaciones epistemológicas. Si se trata del pasado, las *entrevistas en profundidad*, sirven para reconstruir con la ayuda del protagonista o sus allegados, un escenario múltiple de las formas en que se fue construyendo y desarrollando la vida de alguien en particular. Su grupo de referencia (familia, amigos, vecinos, empleados, maestros y profesores, instituciones) también es llamado a cooperar para mostrar, finalmente, un cuadro en donde cada protagonista debería ver reflejado su punto de vista y su posición dentro de esa trayectoria de vida reconstruida.

La multiplicidad de voces y narrativas no es un impedimento técnico a la hora de llegar a conclusiones, puesto que abre un abanico de significaciones, que pueden llegar a tener una importancia epistemológica equivalente.

El estudio académico de las cárceles está inmerso desde el principio en una contradicción: por un lado la apariencia de “objetividad” contribuye a una abstracción que protege a los sitios de una mayor visibilidad; por el otro, un vínculo intenso corre el peligro de una intimidad en los términos provistos por la propia cárcel, corriendo el riesgo metodológico y existencial de sentirse detenido en las mismas condiciones que sus interlocutores, de asimilarse a sus modos de interlocución y formas de concebir el delito, la integridad física y psicológica o las formas de evitar el quebrantamiento de sus núcleos morales; además, puede agregarse un sentimiento de culpa cada vez que se “los abandona” al salir de un día de trabajo y disfrutar de la libertad (Rhodes, 2001).

Decimos “apariencia” porque la objetividad de la investigación proviene, como quedó dicho, de permanecer en ese delicado equilibrio, en donde no hay apegos particulares con ninguna de las partes involucradas, sino que se va de aquí para allá, prestando una atención equivalente y otorgando similar valor cognoscitivo a todos sus integrantes. Dado que la cárcel es decididamente un “campo de batalla” en donde se dirimen conflictos de vida o muerte, la presencia del investigador puede ser un catalizador de estos conflictos, de la que puede permanecer ignorante, indiferente o por el contrario, un fiel impulsor.

El desencadenamiento de conflictos es especialmente sensible a la opinión pública, reafirmando según ésta última, los estereotipos con que se fija el lugar social de los detenidos.

El investigador social se enfrenta al dilema de si debiera aportar elementos para dar mayor visibilidad social a estas instituciones con el fin de plantear la falsedad de sus fines discursivos y mostrar en forma drástica una vida cotidiana que nada tiene que ver con la reparación del daño

producido y la preparación para una vida en la comunidad libre. Algunos investigadores están firmemente dispuestos a elegir esta opción (Lynch, 2000; Pratt, 2001).⁶

No obstante se pueden producir efectos contraproducentes, consolidando la concepción de instituciones destructivas, que generan mayor grado de criminalización y estigmatización de quienes pasan por allí puede generar el resultado contrario al pretendido, enardeciendo aún más a la opinión pública, a los operadores penitenciarios y policiales, a los operadores del poder judicial y a los políticos acerca de que “quien las hace las paga” y reafirmando que la estadía en ellas y el sufrimiento no legal son una suerte de “plus” al estricto cumplimiento de lo dictaminado en la sentencia, que se tienen merecido. Sorteadas estas dificultades, quizá puedan satisfacer las condiciones para su reintegración como ciudadanos plenos. Una concepción singular acerca de los “poderes terapéuticos del sufrimiento”, físico, psicológico y moral que es compartida por un número singularmente alto de la población en general.

Si mantiene un “perfil bajo” durante su investigación, sentirá que está aportando solo conocimiento y que no podrá al fin de la investigación proponer alternativas, sugerencias, opiniones bien fundadas y que todo habrá sido una importante experiencia en su carrera que tendrá su fin con la presentación de los correspondientes informes y algún eventual mantenimiento de relaciones ya personales con algunos de los detenidos. Quizá sea una forma más cómoda para el investigador y menos expuesta para los participantes. Dado que la participación en ocasiones es “interesada” en el sentido de que se piensa que puede haber algo más detrás de todo esto – de parte de los detenidos pueden desear mejoras en sus situaciones procesales o cambios en la graduación de sus condenas; de parte de los funcionarios penitenciarios, dar a conocer que su trabajo no reporta ningún tipo de satisfacción en cuanto a la realización de proyectos de vida y que, algunas veces, se prefiere mantener escondido algún “placer” que se pueda encontrar en el castigo y sufrimiento de los otros, que está del otro lado del campo de batalla, “enemigos” a los que hay que combatir desde todo punto de vista.

Sobre la base de la investigación etnográfica, por otro lado, surgen las deficiencias de conocimiento y los lugares que están inexplorados, ya sea por imposibilidad de identificarlos, por la poca o ninguna colaboración que se pueda prestar a las necesidades del investigador o porque se trata de zonas a las que se prefiere mantener invisibles.

Así, algunos temas han aparecido en estos años más explícitamente y con una necesidad de mayor “*insight*” y análisis: discriminación y racismo en la justicia criminal y en las cárceles estatales; el aumento creciente y las sentencias largas de las mujeres en prisión, aumento creciente de presas mentalmente enfermas, incluyendo la de las cárceles de máxima seguridad (Bosworth & Carrabine 2001; Carlen 2002).

Nadie puede negar el *factor coercitivo* que domina la adquisición del conocimiento en este tipo de ambientes. En muchas ocasiones impera la impresión, bien fundada por cierto, de que el investigador no accede en realidad al significado profundo de la vida carcelaria, y ni siquiera alcanza a darle un sentido compartido a las formas – violentas y despiadadas de lealtades indestructibles, “pase lo que pase”– de las relaciones sociales que se entablen entre los detenidos entre sí y las otras formas que regular los vínculos entre ellos y quienes los controlan.

A pesar de la inaccesibilidad y opacidad de las cárceles que dificultan ostensiblemente el trabajo etnográfico, no necesariamente lo impiden. Reconociendo los límites – por ejemplo que los presos que tienen poco espacio para la intimidad deben tolerar la intrusión del investigador – permite la profundización de lo que se está estudiando.

Lo mismo pasa con el personal penitenciario inmerso en una cadena estricta de mando, donde todo lo que diga o haga puede resultarle en su contra, debido a las potentes restricciones de las políticas penitenciarias (Liebling, 2000).

La otra cara de esta situación coercitiva la proporcionan los mismos interlocutores. Al encontrar a alguien a quien no asimilan al sistema penal o penitenciario, sino a alguna entidad académica que no les ofrece ningún peligro, confirmando principios de confidencialidad y un encuentro confiable, toman a los espacios de entrevistas como un tiempo “libre” que pueden aprovechar según les convenga. Eligen dónde se hará el encuentro – locutorios, patios, salón de visitas y en algún caso en la propia celda; los temas que querrán tocar sin que nadie les pregunte, interrogantes acerca de los procesos judiciales, estados de sus causas, temas generales de la vida en libertad, otros relativos a mantener contacto con sus familias y amigos, su salud, conflictos internos, y así. Esto paralelamente, o más bien intercalado con preguntas hechas por el investigador. Así la entrevista puede durar hasta cuando se inicie el recuento de detenidos (alrededor de las 19hs. en casi todas las unidades penitenciarias) pero haberse iniciado a la mañana o inmediatamente después del almuerzo. Este es un día de “libertad” donde no sólo han podido encontrar alguien que pareciera tener todo el tiempo del mundo para prestarle atención y preocuparse por sus necesidades y abrumadora sofocación, sino que es también un día en que el tiempo ha transcurrido, en minutos y horas y donde han sucedido eventos (aunque solo se trate de conversar, pero el espacio incluye el mate, la taza de té, algo para comer, vestirse para la entrevista, estar alerta de una manera distinta, escribir cartas, recibir algunos datos, y en algunas ocasiones también hay espacio para el humor y la risa).

Este día contrasta con el tiempo “congelado” de un día de cárcel cualquiera, en donde casi no hay lugar para conversar en un sentido estricto, ya que solo se reciben órdenes, o pequeños intercambios discursivos con los demás presos, en donde la sordera provocada por la música a todo volumen y los continuos gritos para comunicarse hace impensable momentos de introspección, y en donde solo el pasado inmediato está presente en forma callada e inmutable; no hay un esbozo del futuro (Messuti, 2001).

Por el contrario, las relaciones con los miembros del sistema penitenciario deben orientarse en otra dirección. Aunque también ven la oportunidad de relajarse, de “perder un poco el tiempo” de un trabajo extenuante, deben pensar lo que se dice y no decir todo lo que piensan. Se sabe que su trabajo tiene una opinión socialmente desfavorable, ya que no necesitarían una capacitación demasiado sofisticada para cuidar a los detenidos. Algunos de ellos sostienen que son trabajos provisorios hasta que se encuentre algo mejor, pero se registran pocos casos de cambio de empleo: estiman los beneficios de la casa, la cobertura social, el tiempo de jubilación, la escuela de los hijos. Y subestiman, ellos mismos el carácter de su trabajo. Están aprisionados entre las continuas demandas de los detenidos, y la escala jerárquica que parece ser inapelable. Ellos a veces se colocan en una situación de superioridad respecto de los detenidos, “ya que ellos dependen de nosotros”,⁷ y de inferioridad respecto de la cadena de mano.

De esta forma, y tal como lo sugiere Liebling, Price & Elliott (1999) se deben hacer esfuerzos para hacer aparecer la parte oscura de la realidad de los abusos de poder, tratando en forma explícita de incluir lo nunca dicho como parte de esa realidad, sin excusarse diciendo que es una “práctica típica”, “una subcultura” o que no se puede acceder metodológicamente, contentándonos con decir que el sistema funciona mal.

El “trabajo muy duro” que significa restablecer el orden, en retener o reparar relaciones y mantener la comunicación más o menos fluida, está ausente de todos los relatos verbales y escritos del trabajo de los oficiales de la prisión. Esta ausencia puede ser llenada cuando la relación con el investigador se torna “interesante”: valorando aspectos positivos, ilusiones, expectativas, y exposición de los diferentes “tipos de presos” (rebelde, manso, “buchón”, “cachivache”, etc.) El cinismo y la negatividad pueden ser reemplazados por un compromiso con la tarea, la satisfacción de haber mantenido un orden, o aliviado conflictos.⁸ Se debe insistir metodológicamente sobre estas cuestiones, para obtener un conocimiento más equilibrado acerca del papel que cumplen los “guardadores de presos”.

¿Es la cárcel un lugar equivocado?

La investigación antropológica en las cárceles estatales tiene que ver con el registro de las voces de sus protagonistas: experiencias, sufrimientos, emociones, deseos, culpas, arrepentimientos, reivindicaciones o lo que fuere. En ninguna otra relación entre entrevistados e investigador los pequeños detalles hablan de los grandes hechos.

No se trata de dar voz a los que la tienen, porque tanto hombres como mujeres tienen diversos instrumentos jurídicos para plantear déficit de atención y prestaciones, reclamos, pedidos, audiencias, etc. Lo que se encuentra escuchando al “Otro” no son sus aspectos jurídicos, deja de ser un caso, un expediente, un detenido, a la vez que se lo vuelve a humanizar aunque sea por un rato.

“El paso por la cárcel es indeleble. La marca no se te va nunca. Quedás pegado a las rejas, así cualquier ganas de hacer algo distintos siempre está chocando con estos candados. Lo que acá te penetra sin remedio, lo que aprendés a confiar porque no tenés otra salida, nada ni nadie te lo puede borrar. Quedás así, para siempre. Hayas quien hayas sido, pase lo que pase, intentes lo que intentes, te regeneres o vuelvas al delito, nunca, pero nunca podés sacarte estas rejas de encima. Nunca terminás de irte. Sigue habiendo rabia, malos sentimientos. Ya estás acá, ya no hay modo de cambiar las cosas, nos e puede enmendar nada, qué te vas a andar preguntando por lo que ya ha pasado.” (Extracto de una entrevista en junio del 2000)

Existe la arbitrariedad de pensar que todo lo que pueda llegar a decir un detenido es necesariamente mentira, debido a que lo orientan intereses personales, de sobrevivencia dentro de los penales, y de impedir que se corten del todo sus relaciones con la comunidad libre.

El antropólogo puede seguir esta corriente de opinión, con lo cual dejaría de trabajar en prisiones o bien, aplicar el principio general de que todas las personas son sujeto de conocimiento, que pueden reflexionar sobre su propia realidad y la de los otros y que, aún en condiciones extremas, puede evaluar críticamente su situación. Puede no decir todo, puede extremar algunos sucesos y minimizar otros, dando su propio punto de vista de algo en particular, puede incluso imaginar y proyectar realidades que no tienen un referente empírico exacto. Pero, ¿quién espera que todas estas cosas no ocurran con un interlocutor cualquiera? La confiabilidad de las relaciones no se funda en la confiabilidad de los datos, y menos aún de los registros etnográficos. La confiabilidad de todo – relaciones, datos y registros – se cimienta en el ejercicio de la interlocución.

El investigador aparece como un interlocutor inesperado, que no puede acomodarse a las categorías aprendidas en el encierro carcelario. Lo novedoso de la situación, el interés por el diálogo, la falta de constreñimiento para expresarse, el mostrar los puntos frágiles que deben ser rigurosamente vigilados en la convivencia cotidiana en las cárceles, da rienda suelta a una reciprocidad dialógica, en donde la mentira, la exageración o el encubrimiento son solo parte constitutiva de la propia situación.

Si la idea es que el antropólogo deja de conocer muchas cosas, porque siempre se va y el interlocutor queda, no es muy distinto a otros temas de investigación. Y es una muestra más de los límites del conocimiento y de su perspectivización (Foucault 1986 y 1990).

Quien se desilusione porque esos límites pueden hacerse muy estrechos, ignora que las ocasiones se van acrecentando en vez de disminuyendo, siempre y cuando su posicionamiento dentro de este escenario sea lo más igualitario posible desde un plano epistemológico. La disidencia valorativa juega en un tono más que positivo, en tanto confrontar se transforma en un ejercicio de intercambio simbólico, complejizador del pensamiento y que de un modo u otro ahuyenta los esquemas simplificadores de la realidad.

Un ámbito escondido, suspendido en el tiempo, limitado en el espacio, donde la rutina se convierte en una pena suplementaria, y el contacto externo se transforma en un bien inalcanzable, el trabajo del antropólogo no solo puede hacer ver que la pena privativa de la libertad ambulatoria no sea sinónimo de “cárcel”, desenmascarando la sinonimia entre pena – dictada con todas las garantías constitucionales y procesales – y cumplimiento de pena, donde son violados en forma sistemática los derechos constitucionales.

“Acá se comenten los mismos crímenes que afuera: la traición, la mentira, el abuso de confianza. Somos como ustedes, todo lo que ustedes [se refiere a quienes estamos en libertad y en el momento del diálogo especialmente a mí] nos niegan y todo lo que nosotros les negamos a ustedes está en estos lugares tenebrosos. Pero nosotros no nos hacemos pasar por piadosos o indulgentes. Ustedes son los traidores. Por eso para ustedes, la traición no es traición, la mentira no es mentira y el abuso de confianza no es nada que no tenga algo de verdad, que ustedes son incapaces de ver. Cualquiera de ustedes ha contribuido a que nosotros estemos acá. Ustedes se creen inocentes, que en nuestras vidas nunca nos tocaremos, son pobres engreídos, como nosotros, pero ustedes se arrogan el derecho a castigarnos.” (Frase dicha por una detenida recién condenada a 10 años de prisión privativa de la libertad a raíz de la lectura de un borrador de este artículo. Enero de 2003)

Si pervive la concepción de que el delincuente ha elegido libremente su vida, equivocando en la semántica y en la práctica delito concretado y la persona que lo cometió, se ignora que el delito no puede deslindarse de los ámbitos globales – en donde priman la exclusión, faltan oportunidades que son reemplazadas por los “caminos fáciles”, las “malas juntas”, el alcohol y las drogas, unidos al desamparo estatal. Al no tener ningún tipo de representación en la arena pública, allí donde se discute sobre los contenidos del bien común, no puede efectuar operaciones de comparación, evaluación y crítica sobre lo que hizo y mucho menos responsabilizarse. Eso de “que se pudra en la cárcel” es una idea que puede ser permitida a las víctimas directas pero no es pertinente como respuesta estatal.

Hay ciertos estilos de vida que, sin ser elegidos, tienen mayores probabilidades de mala fortuna, victimización y ofensa, debido quizá al lugar donde viven, a dónde van, y con quiénes se asocian; en otras palabras, son los procesos sociales los que producen una alta tasa de ofensas y a la vez de victimización en algunos segmentos de la población (Cretney & Davis 1995).

Debería poder removerse la idea de que el ofensor es una persona que elige libremente, por un lado, y que es autónomo, por el otro. La trama social es la que al fin de cuentas da contenido a sus acciones. Muchas veces ese contenido se descubre una vez realizada la acción. A esto se debe la innumerable lista de posibilidades acerca de las razones del rompimiento de las leyes. En las explicaciones dadas por la ciencia se debe maximizar el papel que cumplen las estructuras sociales y las situaciones concretas que contribuyen a la criminalización de la vida de estas personas. Ningún ofensor es feliz, ni puede generar un proyecto de vida que le satisfaga. Queda encerrado en la lógica de su propio delito, cerrándosele la totalidad de las oportunidades sociales y familiares. Si se ignoran estas limitaciones a la acción individual, seguiremos pensando que se trata de hechos aislables y evaluables por sí mismo, tal como lo viene haciendo, hasta ahora, la justicia penal (Lynch, 2000).

Las cárceles son un error histórico. Y las numerosas y sucesivas funciones que se le fueron adosando refuerzan ese error. Ya no es remediable. Se hace remota la posibilidad de quebrar la sinonimia entre pena privativa de la libertad y el lugar material donde se cumplen. Al igual que romper la falsa equivalencia entre culpabilidad y pena. Pero tratando de tomar cartas en el asunto, una indiferencia bien interesada puede sustituirse por un conocimiento bien informado para cambiar la “economía moral de la vergüenza” (Pratt, 2001).

Mi tarea de etnografía consiste en ver y ser mirado por quienes han roto algún pacto de convivencia. Pero, ¿qué es lo que yo sé, en realidad? Es posible que no pueda mirarlos de igual a igual porque

nunca caminaremos en libertad, porque yo nunca habré estado en el lugar de ellos. En este sentido “el punto de vista del nativo” o el “ponerse en el lugar del otro” es un recurso metodológico que no es posible abarcar. En más de una ocasión me han dicho que si no cometía un crimen de ninguna forma iba a poder interpretar sus sentimientos, emociones deseos, frustraciones y tampoco podría acompañarlos en dar algún sentido al delito que hubiera cometido. Quizá lo máximo a que se pueda llegar en un sentido etnográfico propiamente dicho sea intentar ponerse brevemente en su propio sufrimiento, sabiendo que quizá nunca será el mío. Y adicionalmente, tendré mi propio sufrimiento al tratar de traspasar la barrera que separa al crimen de una “vida buena”.

“Hasta hoy mucho se habló, por profesionales serios y no tan serios, por gente más o menos involucrada y también por quienes nada saben al respecto pero quieren opinar, en pro o en contra de la cárcel y el Servicio Penitenciario Federal, de su papel real y el que debiera serlo.

Frecuentemente se menciona el término “reincidencia” en conjunto con altísimos índices de porcentajes.

Hasta ahora se ha sabido de informes, estudios, estadísticas y comentarios, pero ¿se sabe fuera de los muros, las rejas, los candados, las armas y los uniformes, qué es la cárcel, cómo funciona, cuál es su aporte a la sociedad, su rol en el Estado?

No, no se sabe, porque hasta ahora no hemos hablado.

No lo hicimos porque desde siempre nos hicieron creer que no éramos parte de la sociedad, cosa que creímos en nuestro anhelo de escapar al sistema. De manera que no nos interesaba involucrarnos en lo que creíamos sus problemas.

Nos negamos a seguir siendo, para defender nuestros minúsculos derechos —a puño desnudo y puro coraje.

Que se entienda que no es nuestro interés atacarlos, el hacerlo en cierta forma, sería autoagredirnos, pues tanto unos como otros somos víctimas del mismo error, aunque con otra apariencia.

De esta suerte no hacen nada. Porque nada se puede hacer —se dicen— a menos que no sea impedirle que retorne a la sociedad.

Dicho de otra manera, se arrojan el deber de conseguir que nos pudramos en el encierro.

Por tal motivo, elaboran una serie de obstáculos de lo más singulares. Por ejemplo, el preso que use la barba no es digno de merecer que se lo promueva en las etapas de “rehabilitación”, menos aún el que insulte a un celador (no tiene derecho a insultar, está en la peor condición y no puede insultar. Loco, terriblemente loco hay que estar para vivir sin esperanzas adentro de una jaula sin insultar siquiera a quien lo mira desde el otro lado de la reja mientras juega con las llaves de su cautiverio.

Obviamente, dedicados a tales cuestiones, no pueden ocuparse de asistir al encarcelado en las dificultades de relación afectivo-familiar que agravan su condena y en consecuencia, su aptitud psicosocial.

Y si acaso todavía es permitido poner en la balanza lo realmente importante, sumaremos una vida mejor, en paz, para todos.”

(Escrito por los detenidos en la Unidad 9 del Servicio Penitenciario Federal después de un motín en diciembre de 2000)

A la pregunta ¿para qué sirve la pena? los detenidos consultados (30 hombres y 10 mujeres repartidos en los establecimientos penitenciarios señalados al inicio de este artículo y entrevistados entre los años 1997 y 2000) contestaron que sin llegar al extremo de decir que no sirve para nada salvo para expresar los sentimientos de retribución, la idea de una represión continua y sofocante da por resultado la inmovilidad en el mejor de los casos y las explosiones de ira, en el peor.

Hay un énfasis generalizado sobre que el atravesamiento del conjunto de creencias y advertencias estatales se hace insostenible. Nunca se puede expresar en voz audible los intereses y opiniones sobre quiénes quieren ser después de cumplir la pena, incluyendo a quienes se vieron perjudicados por nuestras acciones.

Como objeto de estudio de la antropología, las personas internadas en las cárceles mantienen la dignidad de cualquier otra para develar la incógnita cognoscitiva que hoy pesa en su peculiar ocultamiento social.

Notas

* Deseo agradecer a todos los magistrados judiciales que me permitieron ingresar sin restricciones a los establecimientos carcelarios, a todos mis interlocutores e interlocutoras detenidos y en libertad condicional o ya libres por cumplimiento total de la pena privativa de la libertad, y especialmente a mi amigo y socio de investigación, Osvaldo Cañete, director del Centro Regional de Estudios Interdisciplinarios sobre el Delito.

1. La Provincia del Neuquén está ubicada sobre la Cordillera de los Andes, en la Patagonia argentina. Está a una distancia de 1.147 kilómetros de la Capital Federal. Tiene un nivel de urbanización del 69,8%. En octubre del 2002 su tasa de desocupación era del 18% y de subocupación de un 14,7%. Es una provincia de gran riqueza petrolera y gasífera. En el 2002, la producción de petróleo fue de 14.349 miles de m³ y la de gas de 20.555 millones de m³.

2. El Servicio Penitenciario Federal es una de las fuerzas de seguridad de la Nación destinada a la custodia y guarda de los detenidos y procesados, y a la ejecución de las sanciones penales privativas de la libertad., y de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentos en vigor, empleando medios apropiados de tratamiento interdisciplinario, con el objeto de realizar la reinserción social de las personas condenadas a penas privativas de la libertad. Depende jerárquicamente el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios. Información oficial extraída de la página web: <http://www.spf.jus.gov.ar>.

3. El lenguaje está escrito en un español gramaticalmente correcto y con términos usuales del vocabulario. En general, como en todas las cárceles del mundo, suele haber un lenguaje propio cuyo contenido ni sentido son comunicados al exterior. Tiene un cambio muy rápido, tanto como cuando empieza a ser entendido por los celadores, aunque hay términos que ya responden a una suerte de “idioma clásico” que se lo suele denominar “tumbero”, o sea de las tumbas, o sea de las celdas. No solo se usa en las cárceles sino en otros ambientes en donde suele imponerse un argot, entendidos por pocos. Hay que señalar, sin embargo, que una parte de ese lenguaje “tumbero” es estrictamente vigilado para que su contenido no sea extendido más allá de los propios detenidos. Si eso sucede, se lo cambia inmediatamente.

4. A pesar de que históricamente han quedado enclavadas en los mismos centros de estas ciudades. Hoy hay una política de descentralización, que tiende a sacarlas de la mirada pública (Pratt, 2001, entre otros).

5. Hay una cierta inhabilidad porque durante los años de prisión no se les requiere que paguen rentas, impuestos, comida y han perdido la costumbre de buscar empleo. Tienen que acostumbrarse a un conjunto de reglas totalmente nuevas y a obligaciones específicas. El problema es que no han sido apropiadamente preparados para la salida de la prisión.

6. La violencia se expresa detrás de las paredes de la prisión, y precisamente por su invisibilidad las consecuencias de la prisión no aparecen en la conciencia pública. Es esta invisibilidad que alimenta el mito del preso en una casa de campo, de vacaciones, los sufrimientos del preso no significan nada para casi todos los miembros de la sociedad.

7. Posición que es confrontada con la de los detenidos: “Ellos son nuestros sirvientes” (Kalinsky & Arrúe, 1998).

8. Al terminar una reunión con una guardia carcelaria, equipo de seis personas, un carcelero que acompañó a la salida, dijo palabras de despedida que no logró expresar entre sus pares: “habría que cortarlos falange por falange”. Quizá aprovechó esos segundos de salida en que la acción pierde nitidez para expresar, por fin, la esencia de su pensamiento.

Referencias

- BOSWORTH, M. & CARRABINE, E. 2001. "Reassessing resistance: Race, gender and sexuality in prison". *Punishment and Society* 3(4): 501-11.
- CARLEN, P. 1995. "Death and the triumph of governance? Lessons from the Scottish women's prison". *Punishment and Society* 3(4): 461-7.
- CRETNEY, A. & DAVIS, G. 1995. *Punishing Violence*. London / New York: Routledge.
- FOUCAULT, M. 1986. *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.
- FOUCAULT, M. 1990. *La vida de los hombres infames*. Madrid: Las Ediciones de La Piqueta.
- GEERTZ, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York.: Basic Books. [*La interpretación de las culturas*. México: Gedisa, 1987.]
- GOFFMAN, E. 1961. *Asylum. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Doubleday. *Internados. Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1981.
- KALINSKY, B. En prensa. "El 'contexto de la ofensa': un concepto significativo para el análisis del delito". *Capítulo Criminológico*.
- KALINSKY, B. & ARRÚE, W. 1998. *Se ha cometido un delito. Cultura y procesos de conocimiento en el ámbito jurídico penal*. Buenos Aires: Editorial AD-HOC.
- 1999. "¿Elegir el delito? ¿Elegir el encierro? Un espacio cultural de confrontación". *Capítulo Criminológico*. 27(2).
- KALINSKY, B. & VALERO, M. 1997. "¿Democratizar la cárcel? ¿Una contradicción de términos?". *Capítulo Criminológico* 25(2).
- LIEBLING, A. 2000. "Prison officers, policing and the use of discretion". *Theoretical Criminology* 4(3): 334-47.
- LIEBLING, A., PRICE, D. & ELLIOTT, C. 1999. "Appreciative inquiry and relationships in prison". *Punishment & Society* 1(1): 71-98.
- LYNCH, M. 2000. "Rehabilitation as rhetoric. The ideal of reformation in contemporary parole discourse and practices". *Punishment and Society* 2(1): 41-53.
- MESSUTI, A. 2001. *El tiempo como pena*. Buenos Aires: Campomanes Libros, Biblioteca de Derecho Penal.
- POLK, K. A. 1997. "Reexamination of the concept of victim-precipitated homicide". *Homicide Studies* 1(2): 141-65.
- PRATT, J. 2001. "Beyond 'gulags western style?' Crime control as industry". *Theoretical Criminology* 5(3): 283-314.
- PRIETO SANCHÍS, L. 1996. *Tolerancia y Minorías. Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa*. La Mancha, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla.
- REISIG, M. 2002. "Administrative control and inmate homicide". *Homicide Studies* 5(1): 84-103.
- RHODES, L. 2001. "Toward an anthropology of prisons". *Annual Review of Anthropology* 30: 66-77.
- STEFFENSMEIER, D. & ALLAN, E. 1996. "Gender and crime: toward a gendered theory of female offending". *Annual Review of Sociology* 22: 459-87.
- TRICKETT, E. & OLIVERI, M. E. 1997. "Ethnography and sociocultural processes: introductory comments". *Ethos. Journal of the Society for Psychological Anthropology* 25(2): 148-55.
- ZIFFER, P. 1996. *Lineamientos de la determinación de la pena*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

La evolución institucional de la ciencia política: la dimensión internacional*

John Coakley

Nota biográfica

John Coakley es Director del Instituto de Estudios Anglo-Irlandeses del Departamento de Política del University College de Dublín, Irlanda. Es también Vicepresidente del Consejo Internacional de Ciencias Sociales y fue Secretario General (1994-2000) de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas. Entre sus publicaciones más recientes cabe citar: *The Territorial Management of Ethnic Conflict* (2ª edición, 2003) y *Changing Shades of Orange and Green: Redefining the Union and the Nation in Contemporary Ireland* (2002).

Email: john.coakley@ucd.ie

Introducción

El siglo XX ha recibido el calificativo de “siglo de las ciencias sociales” –el período en el que esta rama específica del saber alcanzó plena madurez intelectual y amplio reconocimiento político e institucional (Wagner, 1999). Sin duda, los últimos años de ese siglo ofrecieron la oportunidad de realizar un balance general de los cambios ocurridos en las distintas ciencias sociales, al cumplirse el 50º aniversario de la creación de varias organizaciones internacionales de estudiosos de esas ciencias –entidades que representan a disciplinas como la economía, la ciencia política y la sociología-, así como el cincuentenario -en 2002- del Consejo Internacional de Ciencias Sociales (véase Platt, 1999; Coakley y Trent, 2000; Platt, 2002).

Esta conjunción de efemérides no es casual. Si nos remontamos al origen de estas instituciones, llegamos a finales de la década de 1940, al mundo en ruinas de la posguerra. Pero esos años sombríos fueron testigos de un empeño idealista del que sería difícil hallar un parangón en décadas posteriores. La UNESCO, que era entonces una organización nueva, imbuida de un evangélico optimismo acerca de la capacidad del saber para mejorar la suerte de la humanidad, se aplicó a la tarea de servir de comadrona -cuando no de madre- de un conjunto de organizaciones académicas internacionales y las sostuvo durante años, hasta que estuvieron en condiciones de sobrevivir por sus propios medios.

El presente trabajo tiene por objeto examinar los orígenes institucionales de una de estas entidades, la Asociación Internacional de Ciencias Políticas (AICP), pero, en vez de limitarse a narrar la historia de la institución, este artículo analiza algunos temas más amplios, relativos al contexto de su nacimiento. Se empieza por situar la creación de la AICP en tres contextos diferentes: el de la evolución intelectual de la disciplina, el de su avance en cuanto tema de estudio reconocido de rango universitario y el del crecimiento y la consolidación de los órganos académicos profesionales (estos últimos fueron de dos tipos: las asociaciones nacionales de ciencias políticas, que tenían un interés directo en la creación de la AICP, y las uniones académicas internacionales que sirvieron de modelo). A continuación, se consideran brevemente los factores que determinaron de manera inmediata la fundación de la AICP, la evolución de su estructura y la ampliación del ámbito de las actividades que ha patrocinado.

La evolución de la ciencia política en tanto que disciplina intelectual

Las historias de la ciencia política subrayan abundantemente las raíces antiguas de esta disciplina. Por ejemplo, las diversas ediciones del texto clásico de George Sabine *History of Political Theory*

dedican la mayor parte de su contenido al período que va de 1500 a 1900, pero en el resto del libro se presta más atención a la Antigüedad y al Medioevo que al siglo XX (Sabine, 1963). El profundo legado de la Antigüedad resulta evidente, incluso cuando trascendemos los límites de la teoría y entramos en el estudio empírico de los fenómenos políticos: un prestigioso resumen panorámico de la ciencia política publicado recientemente comienza, cómo no, con Platón y Aristóteles (Almond, 1996).

A pesar de este impresionante linaje intelectual y del profundo impacto de la tradición del pensamiento filosófico-político, el desarrollo de la ciencia política en su forma actual es un fenómeno inequívocamente contemporáneo¹. Hasta bien entrado el siglo XX, su identidad fue insegura y su rango académico estuvo sujeto a impugnaciones de diversa intensidad en distintas regiones del mundo. A finales de la década de 1940, la posición de la ciencia política en el mundo académico era todavía precaria. Un estudio de la época indicaba que las diversas tradiciones nacionales podían agruparse en cinco escuelas principales (Salvadori, 1950: 7-9; Royama, 1950: 314-315, 318):

- la escuela estadounidense, caracterizada por su apertura a las metodologías de otras ciencias sociales, en particular la psicología, especialidad que entonces efectuaba la transición del institucionalismo al conductismo (en Estados Unidos, el Cercano Oriente y ciertas zonas de Asia, como China);
- la escuela británica, inserta en la filosofía de la moral, pero que se estaba independizando lentamente (en el Reino Unido y la mayoría de los países del Commonwealth, incluida la India);
- la escuela francesa, basada en la tradición del derecho romano (en Francia, Europa meridional y América Latina);
- la escuela alemana, que tenía su origen en el derecho constitucional y administrativo, y que evolucionaba hacia el estudio sistemático del Estado (en Alemania, Austria y algunas naciones aledañas como los Países Bajos, las naciones escandinavas y el Japón);
- la escuela soviética, que se caracterizaba por el enfoque analítico marxista-leninista y que comprendía fundamentalmente una rama de la sociología, basada en la economía política (en la Unión Soviética y otros países bajo influencia comunista).

Aunque esta clasificación, como cualquier otra generalización, incurre en una simplificación excesiva de la realidad, posee una importancia peculiar por las circunstancias en las que se formuló (un importante estudio de los métodos usados en la ciencia política, auspiciado por la UNESCO, como se explicará más adelante). Pero es evidente que aun en el momento en que se redactó había ya amplias variaciones en el interior de la mayoría de estas escuelas. Podrían citarse muchos ejemplos, pero si nos limitamos a quienes desempeñarían un papel prominente en los primeros años de la AICP, resulta difícil imaginar a Kenneth Wheare y a Maurice Duverger cómodamente instalados en las características que el estudio atribuye a las escuelas británica y francesa, respectivamente. Esta tipología tampoco tiene en cuenta la tradición de la geografía política francesa, representada por André Siegfried, ni a los discípulos y seguidores de Max Weber en la sociología política alemana. En cambio, concede a la escuela soviética un lugar en la disciplina que, si bien preludiva el enfoque amplio e integrador que asumiría la AICP, fue impugnado más tarde por muchos politólogos.

Desde los años cincuenta, dos de los rasgos prominentes de la historia de la ciencia política han sido la convergencia en todo el mundo y el rápido desarrollo de la disciplina. La clasificación de David Easton de las etapas de la evolución de la especialidad en los Estados Unidos, del siglo XIX a la década de 1960-1970, podría aplicarse también a otros países; en realidad, es probable que ciertos enfoques cuya vigencia periclitó hace tiempo en Norteamérica mantuvieran una gran influencia en otras regiones del mundo hasta finales del siglo XX. Estos enfoques fueron el *universalismo*, que estudia la política como parte de la filosofía de la moral universal; el *legalismo*, que considera al Estado como una estructura fundamentalmente jurídica (y, por ende, se centra en el estudio de las

constituciones y la normativa legal); el *realismo*, que hace hincapié en la práctica efectiva de la política, más que en sus estructuras formales; y el *conductismo*, que insiste en una nueva forma de realidad, que es preciso aprehender no sólo mediante el estudio de las instituciones, sino también por medio de otras disciplinas, como la psicología y la sociología (Easton, 1968). Un estudio más reciente habría de tener en cuenta, por supuesto, toda una gama de enfoques post-conductistas y, también, los enfoques alternativos de la historia de esta disciplina (Almond, 1990; Almond, 1996; Finifter, 1993).

Por lo tanto, es probable que la evolución de la ciencia política en los Estados Unidos haya trazado el camino de la disciplina en otras partes del mundo. Un estudio sobre el estado de la ciencia política en el mundo a principios de la década de 1980, que constituye una referencia obligada en la materia, señalaba que Norteamérica aún tenía la mayor concentración de expertos de esta disciplina (de 15.000 a 16.000), Europa le seguía en un lejano segundo puesto (con unos 2.500) y en las demás regiones del mundo la especialidad todavía adolecía de un acusado subdesarrollo (Andrews, 1982b). Sin embargo, hay quien sostiene que en Europa las ciencias sociales, lejos de ser un apéndice de sus homólogas estadounidenses, tuvieron una evolución propia y diferente en la posguerra y que a menudo se apartaron del rumbo que tomaba la disciplina en Estados Unidos (o, en realidad, reaccionaron ante éste) (Martinotti, 1999). En lo que respecta a la ciencia política, la reacción institucional contra los Estados Unidos tal vez haya sido aun más aguda, debido a la importancia de la deuda intelectual: la ciencia política europea se adelantó a las demás ciencias sociales al crear muy tempranamente una comunidad regional de politólogos, en gran medida como parte de un esfuerzo orientado a afirmar la autonomía del Viejo Continente en esta disciplina. En parte, esta evolución fue resultado de circunstancias políticas vinculadas a la ampliación y profundización de la Comunidad Europea y la Unión Europea, aunque una de sus primeras manifestaciones se derivó de una iniciativa de lúcidos especialistas del continente: la creación en 1970 del Consorcio Interuniversitario Europeo de Investigaciones Políticas, (Newton, 1991)².

Por supuesto, este debate pone de manifiesto el predominio de Occidente en la evolución de la ciencia política, rasgo que resulta evidente al examinar los principales estudios sobre el tema (UNESCO, 1950 a; Barents, 1961; Waldo, 1975; Andrews, 1982 a; Easton, Gunnell y Graziano, 1991; Goodin y Klingemann, 1996). Esto no significa que dichos estudios excluyan la posibilidad de variantes específicas de enfoque en ciertos países, aun cuando los manuales de historia de la ciencia política que se usan habitualmente suelen hacer caso omiso de los estudiosos no occidentales como Abenjaldún. Aquí cabe citar los ejemplos del estudio en la India de los antiguos textos hindúes (Appadorai, 1950: 40-41) y la idea tradicional de que la ciencia política fue una rama del confucianismo feudal en el Japón anterior a la era Meiji (Royama, 1950: 313). Un estudio muy revelador sobre la ciencia política en Nigeria traza una imagen que puede considerarse razonablemente representativa de buena parte de la ciencia política no occidental: describe una disciplina que es “una reproducción de las ciencias políticas dominantes, que se practican en el extranjero”, lo que demuestra la perduración de la herencia colonial, en la que modas y tendencias llegan demasiado tarde o lo hacen en formas diluidas (Jinadu, 1987).

Ahora bien, sería injusto e inexacto considerar al resto del mundo como un mero receptor pasivo de la sabiduría occidental y, en particular, de la norteamericana. Aunque los especialistas occidentales acaso no tomen muy en cuenta los trabajos de sus homólogos de otras regiones, lo cierto es que varios investigadores africanos, y especialmente latinoamericanos, han hecho contribuciones originales (muchas de las cuales han sido recogidas, tanto de forma crítica como en otras modalidades, por sus colegas estadounidenses y europeos), a temas como la teoría del Estado, los regímenes y Estados autoritarios, las transiciones a la democracia, la economía política, los aspectos políticos de la dependencia y los sistemas mundiales. En los últimos años, en particular, el renacimiento de Asia ha trascendido los límites de la economía, hasta alcanzar a la investigación en materia de ciencias sociales, por lo que no debe subestimarse la importancia de las contribuciones

independientes realizadas al estudio de la democratización, la economía política y la mundialización.

La ciencia política en tanto que asignatura académica

Aunque el estudio de la política en forma claramente académica precedió en varios siglos al nacimiento de las universidades en Occidente, su introducción en los planes de estudio en tanto que asignatura diferenciada sobrevino lentamente (Ridley, 1975). De las cuatro “Facultades” de que constaba la universidad medieval (teología, medicina, derecho y filosofía), había por lo menos dos de las que se podría considerar que abarcan el estudio de las formas de gobierno y la política (también se podría postular de una tercera, la teología, pero su evolución posterior no fomentó el estudio formal de la ciencia política).

La Facultad de Derecho tuvo necesariamente que adentrarse en el estudio de las instituciones de gobierno y de su fundamento en los textos jurídicos y los usos sociales. Con el paso del tiempo, en algunas universidades el estudio de los principios de la jurisprudencia y del derecho constitucional y administrativo evolucionó, hasta alcanzar la categoría de ámbito académico autónomo, bajo el nombre oficial de “política”. En términos generales, esta evolución siguió dos trayectorias: en las zonas de lengua alemana de Europa Central, la “teoría general del Estado” (*allgemeine Staatslehre*) surgió relativamente pronto, a partir de los estudios de derecho y en conexión con los sucesos y las necesidades políticas contemporáneos, y esta corriente llegaría a constituir el núcleo del estudio moderno de la política (Adamovich, 1950^a: 23-31); en Francia, como en otros países donde predominaba la tradición del derecho romano, el estudio de la vida política estaba subordinado al del derecho y, aunque quizá avanzó en el marco de otras disciplinas, como la historia y la sociología, a mediados del siglo XX aún se encontraba en un estado de evidente subdesarrollo. Todavía a finales de la década de 1940 Raymond Aron podía sostener enfáticamente que “en Francia no existe la ‘ciencia política’ en singular” (Aron, 1950: 50; véase también Kopelmanas, 1950: 647). De hecho, el vínculo entre la ciencia política y el derecho siguió siendo muy estrecho en la mayoría de los países latinos hasta finales del siglo XX, y sólo en las últimas décadas se ha creado cierto número de Departamentos de Ciencia Política independientes de las Facultades de Derecho de donde proceden. A pesar de esta filiación formal, en algunos casos, como en varias universidades del Brasil, la ciencia política se desarrolló en el marco de las Facultades de Filosofía (Menezes, 1950: 228).

Sin duda, las Facultades de Filosofía, gracia a su enfoque omnidisciplinario, eran una segunda sede del estudio de la política, aunque también en ellas el desarrollo de departamentos independientes de ciencia política fue un proceso lento. A medida que las universidades crecían en tamaño y complejidad y se creaban cátedras de una gama cada vez más amplia de materias, otras disciplinas como los idiomas, las matemáticas y la historia fueron las primeras en alcanzar un reconocimiento oficial. Incluso la economía, la sociología y la antropología avanzaron más rápido en ese terreno que la ciencia política a lo largo del siglo XIX. Existía la tendencia a considerar que el estudio de la política formaba parte de la filosofía moral, aunque a veces, como en el Canadá, tuviera un vínculo muy estrecho con la economía (Keirstead y Watkins, 1950: 171; Stein y Trent, 1982). En un sentido diferente, una nueva modalidad de la economía teórica albergó la interpretación de la política que llegó a conocerse como “materialismo histórico”, rumbo característico que siguieron los estudios de la política en los países bajo control comunista (Schaff y Ehrlich, 1950).

La historia de la creación de los departamentos de ciencia política refleja esta pauta de reconocimiento tardío de la autonomía de la disciplina en el mundo universitario. Es cierto que en la Universidad de Leiden, en los Países Bajos, se empezó a enseñar ciencia política de manera formal en 1613 y que varias cátedras de esta asignatura se crearon poco después (Daalder, 1991). Asimismo en la Universidad sueca de Uppsala se fundó una cátedra de Oratoria y Política en 1622 y la Åbo Akademi (en aquel entonces en Suecia y en la actualidad en Finlandia) creó en 1640 una

cátedra de Política e Historia (Anckar, 1987). Mas sería difícil sostener que los contenidos académicos de la época tenían mucho en común con los departamentos de ciencia política contemporáneos.

En la segunda mitad del siglo XIX aparecieron los primeros embriones de Departamentos de Ciencia Política, en parte, por haberse fundado nuevas universidades, que trataban de otorgar reconocimiento a unas materias que consideraban grávida de modernidad y pertinencia social. Por ejemplo, en Dublín, la nueva Universidad Católica de Irlanda (actualmente, el University College Dublin) fundó en 1855 una cátedra de “ciencia política y social” que, de manera típicamente católica, se transformó en Departamento de “Ética y política” en 1908. A partir de la década de 1840, la “política” empezó a adquirir un sentido más moderno en Uppsala (Ruin, 1982). La disciplina empezó a desarrollarse en muchas partes de Suecia: en 1889 se creó una cátedra de historia y ciencia política en Lund, y en 1901 se fundó en Gotemburgo otra de ciencia política (Anckar, 1991). En Bélgica, se crearon en 1893 escuelas de ciencias políticas y sociales en la Universidad Católica de Lovaina y en la Universidad Libre de Bruselas (Frogner y de Winter, 1991). En la Alemania de antes de la Primera Guerra Mundial y por doquier en Europa, el estudio de los fenómenos políticos realizó avances considerables bajo otros rótulos, como el de sociología. Pero la realidad es que el típico departamento de ciencia política europeo de la época actual se forjó esencialmente en el siglo XX. Todavía a finales de la década de 1940 no había en el Reino Unido ni un solo Departamento de política (Cole, 1950).

Si bien los avances de la disciplina en las universidades estadounidenses pronto eclipsarían su desarrollo en Europa, también en ese país los estudios políticos mostraron cierta tendencia a retrasarse con respecto a otras materias en términos de su reconocimiento oficial dentro del sistema universitario. En este sentido, resulta ilustrativo recordar con cuánta lentitud se desarrolló la disciplina, incluso en los Estados Unidos: en 1857 se inauguró la primera cátedra de Historia y Ciencia Política en la Universidad de Columbia; en 1868 se creó en la de Cornell un Departamento de Historia, Ciencias Sociales y Políticas; el primer programa de graduados en Estudios Históricos y Políticos de la Universidad Johns Hopkins data de 1876, y cuatro años después se creó en la de Columbia la primera Escuela de estudios de posgrado de Ciencia Política. Más tarde se fundaron departamentos autónomos de ciencia política en Columbia (1903), Illinois y Wisconsin (1904) y Michigan (1911); en 1914, 200 de las 531 universidades existentes ofrecían cursos de ciencia política y 40 tenían departamentos independientes de esta especialidad (Ricci, 1984; 59-61). Este desarrollo es asombroso si se compara con el de Europa, la región del mundo que, en conjunto, es la que más se asemeja a Estados Unidos en la evolución de la disciplina.

Por último, es importante recordar que el estudio formal de la ciencia política podía asimismo realizarse en instituciones extrauniversitarias. Si bien los estudios académicos de política pueden ser de gran interés para los profesores y de cierto interés para el público en general, el estudio del funcionamiento del Estado y de sus órganos tenía un valor práctico para los funcionarios. Por eso no resulta sorprendente que la fascinación del siglo XIX ante los conocimientos útiles llevara a la creación de instituciones educativas destinadas en gran medida a la formación profesional. Con esta idea en mente, se fundó en París en 1872 la Escuela Libre de Ciencias Políticas (que en 1945 tendría continuidad en la Fundación Nacional de Ciencias Políticas y el Instituto de Estudios Políticos de París). La Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE) se creó en 1895, siguiendo ese modelo y, a su vez, estas dos escuelas sirvieron de modelo a nuevas instituciones fundadas posteriormente en otros países, por ejemplo, la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de Lausana, Suiza, en 1902; la Escuela Superior de Política de Berlín, en 1920; y la Escuela para el Estudio de los Problemas Políticos y Sociales (que luego se llamaría Escuela de Economía de Praga), creada en la capital checa a finales de los años cuarenta (Klöti, 1991; Kastendiek, 1987; Škaloud, 1995). La preocupación predominante en la LSE por las cinco “E” (educación, economía, eficiencia, igualdad (*equality*) e imperio (*empire*)) resumía adecuadamente el espíritu de la época,

pero, como su homóloga de París, su ámbito de estudio se extendía a todo el abanico de las ciencias sociales y no se limitaba a la política, en el sentido moderno del término (Dahrendorf, 1995).

El contexto institucional

El tercer contexto que debe tenerse en cuenta al examinar la historia de la AICP es el de las asociaciones antecesoras, que modularon los primeros años de su evolución. Estas instituciones pueden agruparse en dos categorías: la primera es el conjunto de las asociaciones nacionales de ciencia política que la precedieron y que contribuyeron a su fundación, y las que luego surgieron como organizaciones nacionales o regionales de investigadores (algunas creadas con su apoyo), la mayoría de las cuales estableció relaciones oficiales con la AICP; la segunda es el conjunto de las asociaciones académicas mundiales que habían empezado a surgir ya en el siglo XIX, pero que en realidad se difundieron en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Meynaud, 1956).

Antes de la Segunda Guerra Mundial, el lento desarrollo de la ciencia política se reflejó en la precariedad de las iniciativas que se tomaron con miras a crear asociaciones profesionales de politólogos en diversos países. En realidad, la mayoría de los países carecían simplemente de organizaciones que agruparan a los politólogos que trabajaban en las universidades. En esos casos, podía haber otros medios de establecer contactos estructurales entre los profesores que se dedicaban al análisis de los fenómenos políticos. Una de estas modalidades es la del grupo que se consagra a la formulación de políticas, como la Sociedad Fabiana, de orientación progresista (1884), y el más conservador Planeamiento Político y Económico (1931), ambos creados en Gran Bretaña (Robson, 1950)³. Debe señalarse también que incluso en esa fase tan temprana hubo otras instituciones interesadas por la disciplina, como el Instituto Australiano de Ciencia Política (1932) (Tatz y Starr, 1982). Un segundo foro lo constituyeron las asociaciones académicas de más amplio espectro, en las cuales los politólogos eran minoría: por ejemplo, la Sociedad de Juristas de Viena, fundada en el período de entreguerras (Adamovich, 1950b). Un tercer modelo es el de las asambleas académicas que se celebraban esporádicamente. Como ejemplos cabe citar el Congreso de Ciencia Política que tuvo lugar en París en 1900 (Laponce, 2000) y el Congreso Escandinavo de Ciencia Política, realizado en Estocolmo hacia 1930 (Håstad, 1950: 151).

El reducido número de asociaciones nacionales de politólogos que precedieron a la AICP conforma, pues, una lista más bien sorprendente. Aparece encabezado por la Asociación Estadounidense de Ciencia Política (1903) y forman parte de él la Asociación Finlandesa de Ciencia Política (1935) y la Asociación India de Ciencia Política (1938), a las que debemos añadir la Asociación Canadiense de Ciencia Política, que se creó como entidad interdisciplinaria (1913), pero que más tarde (en 1968) se transformó en una asociación exclusivamente de politólogos. Los conflictos políticos habían propinado un severo golpe a la Asociación China de Ciencia Política, creada en 1932, pero la reconstrucción de posguerra facilitó la fundación de nuevas agrupaciones, como la del Japón en 1948 y la de Francia en 1949.

El fermento intelectual del período de posterior a la Segunda Guerra Mundial y la impresión, cada vez más arraigada, de que era preciso fundar organizaciones nacionales que fomentaran la cooperación internacional, dieron por resultado la creación de numerosas asociaciones nacionales de ciencia política. Algunas surgieron, como ya vimos, justo antes del nacimiento de la AICP. Otras se fundaron poco después: así, las asociaciones de los Países Bajos, Israel, el Pakistán, Polonia, Suecia, Suiza y el Reino Unido vieron la luz en 1950; las de Austria, Bélgica, Alemania y Grecia, en 1951; y las de Australasia, el Brasil e Italia, en 1952. Las organizaciones de los países de régimen comunista se crearon un poco más tarde: en Yugoslavia (1954), la Unión Soviética (1960), Checoslovaquia (1964) y Bulgaria, Hungría y Rumania (1968). Como queda dicho, la de Polonia existía ya desde 1950. La legitimidad de la disciplina en el mundo comunista se vio reforzada por el congreso que la AICP celebró en Moscú en 1979.

Además de las asociaciones ya citadas, muchas de las cuales se crearon por iniciativa de la AICP, surgieron otras agrupaciones de politólogos en el resto del mundo, aunque no todas habrían de perdurar. Andando el tiempo, también se fundaron entidades de carácter regional. Dos de éstas, la Asociación Africana de Ciencia Política (1973) y la Asociación de Ciencia Política de Asia y el Pacífico (creada hacia 1983) se incorporaron a la AICP como miembros colectivos. Otras, como la Asociación Escandinava de Ciencia Política (denominación que cobijaba a un grupo de entidades nacionales cuya vinculación era bastante laxa) y el Consorcio Europeo para la Investigación Política (1970) quedaron al margen del ámbito oficial de la AICP.

El modelo seguido por las federaciones académicas internacionales lo proporcionaron las diversas entidades que surgieron en las ciencias naturales o en disciplinas que tenían un importante componente de éstas. Dichas instituciones tempranas estaban compuestas, por lo general, por miembros a título individual y se caracterizaban por la índole práctica de sus objetivos. Algunos ejemplos próximos a las ciencias sociales fueron el Instituto Internacional de Estadística (1885) y el Congreso Internacional de Psicología (1889); en el período de entreguerras surgieron la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (1928) y la Unión Internacional de Ciencias Administrativas (1930; Marshall, 1964).

Aunque la UNESCO prestaría especial atención a la ciencia política, como se verá más adelante, también desempeñó un papel importante al fomentar la colaboración internacional y estimular la formación de federaciones académicas internacionales en otras disciplinas. Este enfoque fue una consecuencia del interés del primer Director General de la Organización, Julian Huxley, en promover las ciencias sociales al mismo tiempo que las naturales, mediante el patrocinio de numerosos programas autónomos (Sewell, 1975: 113-7). Al igual que hizo con la ciencia política, la UNESCO dio prioridad en 1949 a la economía, la sociología y el derecho comparado, y en 1950 a la psicología. El resultado fue la subsiguiente creación de la Asociación Internacional de Economía (1949), la Asociación Internacional de Sociología (1949), la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas (1950) y una versión renovada de la Unión Internacional de Psicología Científica (1951).

La UNESCO no se limitó a promover los contactos internacionales; también se esforzó por estimular la comunicación interdisciplinaria, para lo cual, una vez que el número de federaciones académicas internacionales alcanzó una masa crítica, procedió a fundar un ente coordinador de las ciencias sociales. El resultado fue la creación, en 1952, de una organización que todavía hoy vincula a las principales federaciones internacionales de ciencias sociales y que pronto llegó a ser el principal canal de comunicación entre ellas y la UNESCO: el Consejo Internacional de Ciencias Sociales.

De lo expuesto anteriormente no debe deducirse que existiese un espacio virgen disponible para una asociación internacional de ciencia política que la AICP pudiera ocupar sin obstáculo alguno. Antes bien, es preciso consignar la existencia de dos entidades que, en otras circunstancias, hubieran podido reorganizarse para ocupar el territorio que la AICP acabó por considerar propio de ella.

La primera institución era el Instituto Internacional de Civilizaciones Diferentes, un ente privado muy dinámico, consagrado al progreso de las “ciencias políticas y morales”; su nombre completo, bastante revelador, era Instituto Internacional de Ciencias Políticas y Sociales en sus Aplicaciones a Países de Civilizaciones Diferentes (INCIDI; UNESCO, 1956). Una de las claves para comprender la escala de valores del Instituto puede hallarse en el nombre que recibió originalmente al fundarse en 1894: era el Instituto Colonial Internacional, una institución integrada por expertos de países que tenían imperios coloniales y que contaba con el respaldo de gobiernos de coloniales (UNESCO, 1950c).

La segunda era el Instituto Internacional de Historia Política y Constitucional, fundado en 1936, pero rebautizado después de la guerra con el nombre de Academia Internacional de Ciencias Políticas e Historia Constitucional (UNESCO, 1950b). Aunque entre sus vicepresidentes había distinguidos comparatistas, como Crane Brinton y Boris Mirkin-Guetzévitch, y se esforzó por aparecer como un centro cuyo eje de interés eran las corrientes predominantes de la ciencia política, es evidente que sus raíces estaban en la comunidad académica de los historiadores.

La fundación de la AICP

Si el contexto en que se concibió el AICP fue el conjunto de cambios que acontecieron en la disciplina y en sus aspectos académicos en la esfera internacional, como quedó explicado en los párrafos anteriores, la circunstancia inmediata fue una notable conjunción de intereses de sus dos socios fundadores: el empeño ambicioso e idealista de alcanzar la paz mundial por parte de una organización mundial encargada de la educación y la ciencia, la recién creada UNESCO, llena de vigor juvenil, y el interés preciso y práctico por el marco general de la disciplina de un grupo internacional de politólogos visionarios.

Los primeros pasos encaminados a la creación de la AICP tuvo un modesto comienzo en el Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO, que designó a la ciencia política como disciplina de importancia excepcional, a raíz de lo cual la Conferencia General de la Organización, reunida en la Ciudad de México en los meses de noviembre y diciembre de 1947, aprobó la siguiente Resolución: “5.5 Métodos empleados en los trabajos sobre las Ciencias Políticas. Se encarga al Director General: 5.5.1 Que promueva un estudio sobre los temas y problemas tratados por expertos en ciencias políticas de diferentes países especializados en material de investigación reciente (publicaciones científicas y libros de texto de alto nivel), sobre los diferentes puntos de vista adoptados para emprender las investigaciones, sobre los métodos, las técnicas y la terminología que se hayan empleado, y sobre el volumen de las publicaciones efectuadas recientemente en el dominio de las ciencias políticas” (UNESCO, 1949c).

Aunque el Departamento de Ciencias Sociales expuso las razones que le habían llevado a escoger la ciencia política en lugar de cualquier otra ciencia social como su primer objeto de evaluación (entre otras, el subdesarrollo de la disciplina, a consecuencia de sus recentísimos orígenes, y su falta de unidad, debida a las divergencias de enfoques nacionales), había un motivo aun más poderoso, que merece citarse *in extenso*, porque llegaría a ocupar un lugar primordial en el programa de la AICP y porque su enunciado refleja vívidamente el ambiente en que se originó la asociación:

“Otro factor que de la elección del Departamento de Ciencias Sociales se menciona al final, aunque es el más importante para los grupos cívicos y para el propósito fundamental de la UNESCO: la preservación de la paz mediante la cooperación intelectual. Entre las muchas razones por las que los seres humanos se han matado entre sí, generando indescriptibles sufrimientos (los más terribles son muy recientes y por eso no es necesario detallarlos) están las motivaciones puramente políticas. Lo mismo si estas razones han desempeñado un papel primario que secundario, la tensión actual entre los países –y en el interior de muchos de ellos- está íntimamente vinculada a fenómenos que los politólogos deben llegar a conocer y comprender... Tanto si la educación vigente es capaz de atravesar las brumas que ocultan la realidad de los fenómenos políticos como si no lo es, el deber específico de los politólogos es disipar esas brumas. Con el proyecto sobre los “Métodos de la Ciencia Política”, la UNESCO ha tratado de poner su grano de arena, por modesto que sea, en la construcción de una importante sección del complejo edificio del saber humano” (UNESCO, 1949c: 28 y 29).

El resultado concreto de la iniciativa de la UNESCO fue un proyecto transnacional muy ambicioso, dirigido por William Ebenstein, profesor de ciencia política de la Universidad de Princeton, Estados Unidos, quien comenzó a trabajar en la UNESCO en febrero de 1948. Fue en este preciso momento cuando un gran número de politólogos empezaron a aportar su concurso a la iniciativa. Se invitó a

expertos en ciencia política de todo el mundo a que presentaran informes sobre el estado de la especialidad en sus respectivos países o sobre aspectos específicos de estos últimos, según un marco de trabajo detallado, que constaba de tres secciones principales: contenido, metodología y terminología. En total, se recibieron 84 informes, de los cuales se publicaron 51. Estos informes reflejaban una tendencia que llegaría a ser duradera en el estudio de la ciencia política y, en realidad, de todas las ciencias sociales: el vigor excepcional de que gozaban en Occidente (53 informes procedían de Europa y 13 de América del Norte y sólo 18 de las demás regiones del mundo –cinco de América Latina, cinco de Oriente Medio, cuatro de Asia y cuatro de Oceanía). Por otra parte, ya se hacían esfuerzos para mantener un equilibrio geopolítico entre los bloques (12 de los trabajos procedían de países con regímenes comunistas o donde este tipo de gobierno estaba en vías de consolidación) y el predominio del inglés era mucho menos acusado de lo que llegaría a ser años después (se presentaron 38 informes en inglés, 31 en francés, seis en alemán, cinco en español, tres en italiano y uno en noruego)⁴.

Aun antes de que los informes se publicaran, se produjo otro acontecimiento importante: una conferencia “no oficial” celebrada en la Sede de la UNESCO en París, en septiembre de 1948, para debatir algunos aspectos metodológicos del proyecto. En esta reunión se concibió la AICP y las decisiones que allí se tomaron tuvieron consecuencias fundamentales. Tres de ellas merecen un examen más detallado, ya que ejercieron un impacto duradero en la vertebración de la ciencia política en la esfera internacional.

La primera fue una clara exposición de la necesidad de lograr la colaboración entre las naciones en esta disciplina y su justificación en tanto que imperativo intelectual específico, que quedó definido en la declaración aprobada por la conferencia:

“La ciencia política se desenvuelve en un marco nacional. En cada sitio, ha recibido el marchamo que le han impuesto las tradiciones históricas, el modelo educativo, el régimen constitucional, la estructura social y las ideas filosóficas particulares del país en cuestión. En cierta medida, estas variaciones están justificadas. Cada politólogo recibe del medio en que vive los problemas que estudia y las ideas rectoras de su pensamiento. Pero aun así, debe tener conciencia de su especificidad, para evitar el doble riesgo del aislamiento y el prejuicio. El objetivo de la cooperación internacional en esta esfera no consiste en remplazar la diversidad de temas y métodos con un método objetivo único. Los métodos jurídicos, históricos, filosóficos, sociológicos, psicológicos y estadísticos se han aplicado sucesivamente con buenos resultados al estudio de las ideas e instituciones políticas; por otra parte, los temas de estudio difieren mucho de un país a otro. El propósito de la cooperación es ayudar a cada politólogo a familiarizarse con los avances que la ciencia política realiza en otros países, para ampliar sus horizontes y facilitar la comprensión mutua” (UNESCO, 1949c: 29 y 30).

La segunda decisión fue, en lo esencial, una definición de los parámetros de la disciplina y un esfuerzo de clasificar sus especializaciones. Se llegó al acuerdo de que el término “ciencia política” (en singular; en Francia y en el resto del mundo se solía emplear el plural, “ciencias políticas”, de carácter más general) era la denominación apropiada de la disciplina y, si bien la definición de “ciencia” quedó sujeta a debate, se consideró que el “política” abarcaba un conjunto de ámbitos bastante precisos, que se definieron y clasificaron como sigue:

- I. Teoría política:
 - 1) la teoría política, 2) la historia de las ideas políticas;
- II. Instituciones políticas:
 - 1) la constitución, 2) el gobierno central, 3) los gobiernos locales y regionales, 4) la administración pública, 5) las funciones económicas y sociales del gobierno, 6) las instituciones políticas comparadas;
- III. Partidos, grupos y opinión pública:

- 1) los partidos políticos, 2) los grupos y las asociaciones, 3) la participación de los ciudadanos en el gobierno y la administración, 4) la opinión pública;
- IV) Relaciones internacionales:
- 1) la política internacional, 2) la organización y la administración internacionales, 3) el derecho internacional” (UNESCO, 1949c: 30).

Lo más notable de esta lista es su perdurabilidad en tanto que principio de organización de la disciplina en el marco de la AICP (y, de hecho, en otros aspectos importantes, al margen de esta entidad). Ha sobrevivido hasta el día de hoy, con pequeñas modificaciones (en particular, la inserción de un nuevo primer acápite sobre los métodos y un último sobre los estudios nacionales y regionales) y constituye el sistema de clasificación de la publicación *International Political Science Abstracts*.

La tercera decisión fue la que tuvo consecuencias políticas de más largo alcance. Se decidió convocar una conferencia de politólogos que habría de celebrarse en 1949, con el fin de crear una asociación internacional de ciencia política para fortalecer los lazos culturales dentro de la disciplina. Se designó un pequeño comité organizador, que tuvo a su cargo los preparativos de la conferencia en colaboración con la UNESCO. Sus miembros originales fueron Walter Sharp (Estados Unidos, presidente), John Goormaghtigh (Bélgica, secretario), Raymond Aron (Francia) y William Robson (Reino Unido), a los que luego se sumaron Angadipuram Appadorai (India) y Marcel Bridel (Suiza) (UNESCO, 1949b).

Las perspectivas de poner en marcha con éxito la nueva asociación aumentaron considerablemente cuando en la reunión de su Conferencia General celebrada en Beirut en 1948 la UNESCO decidió que el nuevo Director General de la Organización promoviera iniciativas de este tipo y se comprometió a proporcionarles apoyo financiero. El nuevo Director General, Jaime Torres Bodet, invitó a 23 especialistas a París, para la conferencia que tuvo lugar del 12 al 16 de septiembre de 1949. La reunión se celebró bajo la presidencia de Raymond Aron, con William Robson y Quincy Wright (Estados Unidos) como vicepresidentes y John Goormaghtigh como secretario. Su decisión más importante fue la adopción de la constitución de la nueva asociación. Se decidió que este documento entraría en vigor y que la AICP quedaría constituida en cuanto cuatro asociaciones nacionales hubieran aceptado incorporarse a la misma en calidad de miembros colectivos. La conferencia elaboró también un ambicioso programa de trabajo para la nueva asociación y designó un comité ejecutivo provisional de 12 miembros. A su vez, este órgano eligió presidente a Quincy Wright, vicepresidentes a Marcel Bridel y Denis Brogan (Reino Unido) y a François Goguel secretario ejecutivo y tesorero (UNESCO, 1949a). La AICP propiamente dicha adquirió existencia legal poco después ese mismo año, cuando cuatro asociaciones nacionales -la del Canadá, Francia, la India y los Estados Unidos- se afiliaron en calidad de miembros colectivos (UNESCO, 1949a).

La historia posterior de la AICP es demasiado rica y compleja para resumirla aquí, pero podemos señalar algunos de sus puntos más destacados. En cuanto al aspecto institucional, la AICP comenzó su andadura como una federación de asociaciones nacionales (40 de las cuales llegarían a ser miembros colectivos) y evolucionó hasta llegar a ser un ente mucho más complejo, con más de 100 miembros “asociados” o institucionales (por lo general, facultades universitarias, institutos o centros de investigación) y más de 1.000 miembros a título personal. No obstante, constitucionalmente la organización sigue dependiendo en alto grado de las asociaciones nacionales que son sus elementos básicos, y esta realidad se refleja en la composición de su comité ejecutivo. Este rasgo ha facilitado tanto la preservación del equilibrio regional internacional en el órgano rector (una característica de particular importancia durante la Guerra Fría, para preservar los vínculos con los países del bloque comunista) como la elección periódica de presidentes oriundos de las distintas regiones⁵.

Al igual que ocurre con otras organizaciones análogas, la principal actividad de la AICP es la celebración de un congreso mundial. Al año siguiente de su fundación, en 1950, la AICP organizó su primer congreso mundial en Zurich, conjuntamente con la nueva Asociación Internacional de Sociología. Dos años después, organizó un congreso aún mayor en La Haya. Desde entonces, celebra cada tres años un congreso de estas características; al principio siempre tenían lugar en Europa: Estocolmo (1955), París (1961), Ginebra (1964), Bruselas (1967) y Munich (1970). El primero que se llevó a cabo en otro continente tuvo por sede la ciudad de Montreal, en 1973. Luego volvió a Europa (Edimburgo, 1976) y tres años después se efectuó por primera vez en Europa del Este, en Moscú (1979). A partir de ese año, sólo se realizó dos veces más en Europa (París, 1985, y Berlín, 1994), y los demás se han celebrado en América del Sur (Río de Janeiro, 1982, y Buenos Aires, 1991), en América del Norte (Washington, 1988, y Quebec, 2000) y, por vez primera, en Asia (Seúl, 1997) y África (Durban, 2003)⁶. Por supuesto, la AICP organiza reuniones de otro tipo en el período que media entre uno y otro congreso mundial. La mayoría de estas reuniones son obra de sus comités de investigación, que en los últimos años han llegado a ser unos 40.

El resultado más visible del trabajo de la AICP son sus publicaciones. En los primeros tiempos, su principal actividad era la organización de congresos, no la publicación. Para editar e imprimir revistas profesionales que sirvieran a las necesidades de la disciplina, la AICP dependía de sus miembros colectivos, las asociaciones nacionales de ciencia política, y de otros intermediarios, aunque con el tiempo lanzó también su propia colección de libros. En esos años, la AICP podía contar con la revista trimestral de la UNESCO, el *International Social Science Bulletin*, fundado en 1949, tanto para informar de su evolución institucional como para publicar las ponencias que se presentaban en los congresos. A partir del volumen 11 (1959) el *Bulletin* adoptó el título de *International Social Science Journal*. [NdT: Desde 1978 aparece también en español con el nombre de *Revista Internacional de Ciencias Sociales*.] Al no tener una revista propia, la AICP distribuía primero el *Bulletin* y luego el *Journal* a sus miembros individuales mediante un precio módico, como uno de los privilegios de afiliación. Sin embargo, en 1977 la AICP comenzó a editar su propio boletín y en 1980 lanzó con carácter trimestral la *International Political Science Review*, que ha llegado a ser una importante publicación en la materia. Pero el mayor éxito de la AICP en este campo han sido los *International Political Science Abstracts*, que empezaron a publicarse en 1951 y que ahora aparecen seis veces al año. Estos compendios se han convertido en una base bibliográfica fundamental de la disciplina (desde 1995 están disponibles también en CD-ROM y actualmente son accesibles por Internet).

Conclusión

Sería excesivo definir a la AICP simplemente como una organización que surgió de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, como hemos visto, las circunstancias que rodearon a su nacimiento eran políticas, en el sentido más cabal del término, y los horrores de la destrucción material y humana de buena parte del mundo, unidos a la estupefacción ante la inhumanidad que se había hecho patente en el núcleo mismo del poder político, todavía estaban frescas en la mente de cuantos participaron en su fundación. Como señaló su primer presidente, Quincy Wright, en la reunión inaugural de la nueva entidad: “Las condiciones que han determinado la creación de nuestra asociación son la corrupción de la política por tiranías inhumanas y la guerra total, que han tenido, y todavía podrían tener, consecuencias desastrosas para el mundo entero. El propósito inspirador de nuestra asociación es eliminar estas corruptelas, mediante la aplicación universal del método científico a los problemas políticos” (Wright, 1951: 276).

Resulta difícil imaginar un programa más arduo o un objetivo más noble. El presidente Wright era el primero en admitir la vastedad del empeño. Continuó su discurso con una pregunta que muchos se habían formulado una y otra vez durante medio siglo, y que seguiría repitiéndose aún medio siglo después, sin que se haya llegado a un acuerdo sobre su respuesta: “¿Es posible el estudio científico

de la política?” Para Wright y sus visionarios colegas, la respuesta consistía en rechazar la incompatibilidad entre el arte y la ciencia.

La orientación de buena parte de la labor posterior de la AICP podría hacer creer que la asociación había perdido de vista su grandioso objetivo. Después de todo, la constitución de que se dotó definió sus propósitos de manera mucho más modesta y su trabajo cotidiano reflejó una preocupación más explícita con el desarrollo institucional de la organización que con la marcha hacia la paz mundial. Se estimuló la creación de asociaciones nacionales de ciencia política, se promovió el diálogo y el debate en congresos mundiales y mesas redondas de menor entidad, se organizaron servicios bibliográficos y de publicación de resúmenes y se llevaron a cabo esfuerzos sistemáticos para brindar un foro de publicación que facilitara la comunicación entre los politólogos. A medida que la asociación maduraba, se iba creando una impresionante red de grupos de estudio y comités permanentes de investigación y comenzó la publicación de una revista que pronto llegó a ser una referencia de máximo prestigio en la disciplina.

En la ejecución de estas tareas, la AICP marchó por un sendero que ya habían recorrido muchas organizaciones académicas internacionales, y su historia posterior demuestra que ha alcanzado un éxito excepcional entre la comunidad mundial de profesores e investigadores que constituyen su base específica de sustentación. Es posible que otras fuerzas mundiales que actuaron a largo plazo coadyuvaran a quebrar las barreras que obstaculizaban la comunicación internacional, pero no cabe duda de que la AICP contribuyó a acelerar el proceso. Es posible que algunos de los avances importantes de la disciplina hayan sido consecuencia del trabajo de diversas redes académicas, pero la AICP puede atribuirse buena parte del crédito por haber facilitado y alentado la tarea. Los hallazgos de las investigaciones emprendidas por la ciencia política podrían haber encontrado fácilmente otros dispositivos que les propiciaran una amplia difusión, pero la AICP promovió desde sus inicios la idea de realizar publicaciones, y sigue editando una base de datos única e indispensable, el *International Political Science Abstracts*. La influencia de la AICP en el desarrollo intelectual de la disciplina, que se consolidó en las décadas de 1950 a 1970, quizá resulte ahora más difícil de detectar, pero no es menos poderosa por ejercerse discretamente.

Por supuesto, sería a la vez injusto e inexacto no reconocer el papel de otras instituciones en la promoción de los ideales que la AICP sustenta. Además de compartir muchos de sus objetivos con organizaciones análogas en el ámbito de las ciencias sociales y las humanidades, la AICP lo ha hecho también con entidades de índole mucho más amplia. Por las razones antes expuestas, ha mantenido desde sus inicios una relación particularmente cálida con la UNESCO y con el Consejo Internacional de Ciencias Sociales. Mas otro tanto puede decirse de organizaciones de alcance más reducido –al menos en el aspecto geográfico: las asociaciones nacionales de ciencia política han desempeñado un papel muy grande en la creación y el mantenimiento de la AICP: Muchas de ellas poseen un grado de organización profesional que supera a cuanto podría esperarse de la AICP y se ocupan de las necesidades de comunidades de politólogos mucho más homogéneas, cuya composición nunca será comparable a la variedad de los miembros de la AICP. Algunas, como la Asociación Estadounidense de Ciencia Política, tienen carácter internacional, tanto por sus afiliados como por su influencia. Pero la AICP sigue desempeñando en la ciencia política internacional el mismo papel que las Naciones Unidas ejercen en la política mundial: el de una organización necesaria para la preservación del equilibrio interregional y que garantiza la posibilidad de que sus miembros más modestos puedan al menos expresar sus opiniones, en plano de igualdad con los más poderosos.

Este análisis nos aleja de los pronunciamientos idealistas de Quincy Wright que cité anteriormente. El hecho mismo de poder realizar esta transición con tanta facilidad es de por sí bastante elocuente: muchos de los horrores que gravitaron sobre la conciencia de los fundadores de la AICP son ahora un recuerdo lejano, aunque algunos conflictos recientes apuntan a que ciertas formas de miopía contribuyen a ese reflujó. Lo cierto es que han disminuido las probabilidades de que estalle un

conflicto mundial entre Estados y las últimas generaciones de politólogos han centrado su atención en asuntos más prosaicos. Sin embargo, algunos acontecimientos recientes nos recuerdan que todavía pueden sobrevenir conflictos pavorosos, que incluso podrían asumir la forma de un “choque de civilizaciones”. Si colocamos estos conflictos en el lugar que ocuparon las guerras de principios del siglo XX, las palabras del primer presidente, evocadoras de su impresión ante un cuadro de la Pinacoteca Vieja de Munich, destruida durante la guerra, constituyen un resumen apropiado de un desafío esencial y permanente:

“Me impresionó una notable pintura de Tintoretto, que representa a Marte tratando de inmischirse en la dicha doméstica de Venus y Vulcano. La mitología clásica reconocía cierta relación entre la guerra, de una parte, y el amor y la industria, de la otra... El estudio científico de Marte conduce a la ciencia política; el de Venus y Vulcano, a la demografía y la tecnología. Si la razón es capaz de someter a Venus y moderar el crecimiento de la raza humana... ¿no podría también someter a Marte y limitar los conflictos, inevitables entre los diversos valores, culturas y políticas de los grupos humanos, reduciéndolos a métodos que permitiesen a la sociedad humana universal sobrevivir, prosperar y progresar? Ese es el problema de la ciencia política” (Wright, 1951: 280).

Traducido del inglés

Notas

- * Este artículo se basa en el libro *History of the International Political Science Association, 1949-1999*, de Coakley y Trent (2000). El autor desea expresar su gratitud por los comentarios formulados sobre borradores preliminares a: Asher Arian, Klaus von Beyme, Robert E. Goodin, Serge Hurtig, Hans-Dieter Klingemann, Jean Laponce, Theodore J. Lowi, Richard L. Merritt y Guillermo O'Donnell.
1. El análisis de los textos excedería el marco del presente trabajo, pero, además de las obras citadas en este artículo, se han publicado varios estudios interesantes sobre la historia de la disciplina –y estudios de estos estudios; ejemplos abundantes y muy complementarios de estos últimos figuran en Farr (1988), Dryzek y Leonard (1988) y Viltard (1999), que a su vez presta gran atención a los trabajos de Farr y de Dryzek y Leonard (1995).
 2. Los informes sobre el estado de la ciencia política europea durante este período, hasta 1996, figuran en Durand y Quermonne (1996).
 3. Esta última institución se reorganizó en 1978 para formar el Policy Studies Institute.
 4. Según los cálculos que figuran en la lista de informes recogida en UNESCO (1950a): 658-62
 5. La lista de los presidentes refleja la amplitud del predominio occidental en los años iniciales, pero esta situación cambiaría después: Quincy Wright (Estados Unidos, 1949-1952); William A. Robson (Reino Unido, 1952-1955); James K. Pollock (Estados Unidos, 1955-1958); Jacques Chapsal (Francia, 1958-1961); D. N. Chester (Reino Unido, 1961-1964); Jacques Freymond (Suiza, 1964-1967); Carl J. Friedrich (Estados Unidos, 1967-1970); Stein Rokkan (Noruega, 1970-1973); Jean Laponce (Canadá, 1973-1976); Karl Deutsch (Estados Unidos, 1976-1979); Candido Mendes (Brasil, 1979-1982); Klaus von Beyme (Alemania, 1982-1985); Kinhide Mushakoji (Japón, 1985-1988); Guillermo O'Donnell (Brasil, 1988-1991); Carole Pateman (Estados Unidos/Reino Unido, 1991-1994); Jean Leca (Francia, 1994-1997); Theodore J. Lowi (Estados Unidos, 1997-2000); Dalchoong Kim (República de Corea, 2000-2003).
 6. Uno de estos congresos, el que se celebró en Moscú en 1979, ha sido objeto de un detallado estudio académico (Merritt y Hanson, 1989).

Referencias

ADAMOVICH, L. 1950a. “The science of the state in Germany and Austria”, en UNESCO (1950a): 23-37.

- 1950b. “The sciences of the state as taught in Austria”, en UNESCO (1950a): 605-16.
- ALMOND, G. A. 1990. “Separate tables: schools and sects in political science”, en *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park: Sage: 13-31.
- 1996. “Political science: the history of the discipline”, en Goodin y Klingemann (1996): 50-96.
- ANCKAR, D. 1987. “Political science in the Nordic countries”, *International Political Science Review* 8(1): 73-84.
- 1991. “Nordic political science: trends, roles, approaches”, *European Journal of Political Research* 20(3-4): 239-61.
- ANDREWS, W. G., (comp.) 1982a. *International Handbook of Political Science*. Westport, CT: Greenwood Press.
- 1982b. “Introduction: freaks, rainbows and pots of gold”, en Andrews (1982a): 1-6.
- APPADORAI, A. 1950. “Political science in India”, en UNESCO (1950a): 38-47.
- ARON, R. 1950. “Political science in France”, en UNESCO (1950a): 48-64.
- BARENTS, J. 1961. *Political Science in Western Europe: A Trend Report*. Londres: Stevens.
- COAKLEY, J. y TRENT, J. 2002. *History of the International Political Science Association 1949-1999*. Dublín: Asociación Internacional de Ciencias Políticas.
- COLE, G. D. H. 1950. “The study of politics in British universities”, en UNESCO (1950a): 617-46.
- DAALDER, H. 1991. “Political science in the Netherlands”, *European Journal Of Political Research* 20(3-4): 279-300.
- DAHRENDORF, R. 1995. *LSE: a History of the London School of Economics and Political Science, 1895-1995*. Oxford: Oxford University Press.
- DRYZEK J. S. y LEONARD, S. T. 1988. “History and discipline in political science”, *American Political Science Review* 82(4): 1245-60.
- (comps.) 1995. *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DURAND, M.-F. y QUERMONNE, J.-L., (comps.) 1996. *Political Science in Europe. Final Report* [disponible en <http://www.epsnet.org/papers/sommaire.htm#1>]
- EASTON, D. 1968. “Political science”, en *International Encyclopaedia Of The Social Sciences*. Londres: Macmillan, vol. 12: 282-98.
- EASTON, D., GUNNELL, J. G. y GRAZIANO, L., (comps.) 1991. *The Development of Political Science. A Comparative Survey*. Londres: Routledge.
- FARR, J. 1988. “The history of political science”, *American Journal of Political Science* 32(4): 1175-95.
- FINIFTER, A. W. 1993. *Political Science: the State of the Discipline II*. Washington: American Political Science Association.
- FROGNIER, A. P. y de WINTER, L. 1991. “The state of political science in Belgium”, *European Journal of Political Research* 20(3-4): 389-97.
- GOODIN, R. E. y KLINGEMANN, H.-D., (comps.) 1996. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- HÅSTAD, E. 1950. “Swedish political science”, en UNESCO (1950a): 150-94.
- JINADU, L. A. 1987. “The institutional development of political science in Nigeria: trends, problems and prospects”, *International Political Science Review* 8(1): 59-72.
- KASTENDIEK, H. 1987. “Political development and political science in West Germany”, *International Political Science Review* 8(1): 25-40.
- KAZANCIGIL, A. y MAKINSON, D., (comps.) 1999. *World Social Science Report 1999*. Paris: UNESCO Publishing / Elsevier.
- KEIRSTEAD, B. S. y WATKINS, F. M. 1950. “Political science in Canada”, en UNESCO (1950a): 171-7.
- KLÖTI, U. 1991. “Political science in Switzerland”, *European Journal of Political Research* 20(3-4): 413-24.
- KOPELMANAS, L. 1950. “Teaching and organization of research in the field of political science in France”, en UNESCO (1950a): 647-654.

- LAPONCE, J. 2000. "Notes in search of a paper to commemorate the fiftieth anniversary of IPSA", *Participation* 24(1): 4-7.
- MARSHALL, T. H. 1964. "International cooperation in the social sciences", en *Reports and Papers in the Social Sciences*, N° 21. París: UNESCO: 9-14.
- MARTINOTTI, G. 1999. "The recovery of western European social sciences since 1945", en *Kazancigil y Makinson* (1999): 84-91.
- MENEZES, D. 1950. "Political science in Brazil during the last thirty years", en UNESCO (1950a): 228-32.
- MERRITT, R. L. y HANSON, E. 1989. *Science, Politics, and International Conferences. A Functional Analysis of the Moscow Political Science Congress*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- MEYNAUD, J. 1956. "International cooperation in the field of social science", en UNESCO (1956b): 7-9.
- NEWTON, K. 1991. "The European Consortium for Political Research", *European Journal of Political Research* 20(3-4): 445-58.
- PLATT, J. 1998. *A brief history of the ISA: 1948-1997*. Madrid: Asociación Internacional de Sociología.
- PLATT, J. 2002. *Fifty Years of the International Social Science Council*. París: Consejo Internacional de Ciencias Sociales.
- RICCI, D. M. 1984. *The Tragedy of Political Science: Politics, Scholarship, and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- RIDLEY, F. F. 1975. *The Study of Government: Political Science and Public Administration*. Londres: George Allen y Unwin.
- ROBSON, W. A. 1950. "Political science in Great Britain", en UNESCO (1950a): 294-312.
- ROYAMA, M. 1950. "Political science in Japan", en UNESCO (1950a): 313-22.
- RUIN, O. 1982. "Sweden: research", en Andrews (1982a): 219-319.
- SABINE, G. 1963. *A History of Political Theory*. 3ª edición. Londres: George A. Harrap [1ª edición 1937].
- SALVADORI, M. 1950. "The UNESCO project: methods in political science", en UNESCO (1950a): 1-20.
- SCHAFF, A. y EHRLICH, S. 1950. "The concept of dialectical materialism in political science", en UNESCO (1950a): 326-36.
- SEWELL, J. P. 1975. *UNESCO and World Politics. Engaging in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- ŠKALOUD, J. 1995. "The organisation of political science in the Czech Republic", *Participation* 19(2): 4-5.
- STEIN, M. y TRENT, J. 1982. "Canada", en Andrews (1982a): 34-46.
- TATZ, C. y STARR, G. 1982. "Australia", en Andrews (1982a): 74-84.
- UNESCO. 1949a. "International Political Science Association: summary report of the constituent conference held at UNESCO House, 12-16 September 1949", *International Social Science Bulletin* 1(3/4): 81-5.
- 1949b. "International political science conference 1949", *International Social Science Bulletin* 1(1): 66-67.
- 1949c. "The UNESCO project: methods in political science", *International Social Science Bulletin* 1(1): 28-32.
- 1950a. *Contemporary Political Science. A Survey of Methods, Research and Teaching*. París: UNESCO.
- 1950b. "The International Academy of Political Science and Constitutional History", *International Social Science Bulletin* 2(3): 378-9.
- 1950c. "The International Institute of Political and Social Sciences in their Applications to Countries with Different Civilizations", *International Social Science Bulletin* 2(3): 378.
- 1956b. *International Organizations in the Social Sciences*. UNESCO Reports and Papers in the Social Sciences n° 5. París: UNESCO.

- 1956b. “The International Institute of Differing Civilizations”, en UNESCO (1956a): 40-42.
- VILTARD, Y. 1999. “Faire l’histoire de la science politique n’est pas neutre: à propos de *Political Science in History*”, *Revue française de science politique* 49(1): 123-35.
- WAGNER, P. 1999. “The twentieth century – the century of the social sciences?”, en Kazancigil y Makinson (1999): 16-41.
- WALDO, D. 1975. “Political science: tradition, discipline, profession, science, enterprise”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (comps.), *Handbook of Political Science*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, vol. 1: 1-130.
- WRIGHT, Q. 1951. “The significance of the International Political Science Association: opening address”, *International Social Science Bulletin* 3(2): 275-80.
-