



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



Programa
Gestión de las
Transformaciones Sociales

Distribución: Limitada
SHS-09/CONF.203/12
Paris, agosto de 2009
Original: Inglés

**9ª SESIÓN DEL
CONSEJO INTERGUBERNAMENTAL**

REFLEXIÓN TEÓRICA ACERCA DEL VÍNCULO ENTRE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRIMERA PARTE

El Sector de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO contribuye al avance de los conocimientos y a la promoción de la cooperación intelectual para facilitar las transformaciones sociales, mientras afirma el valor universal de la justicia social. El programa MOST tiene la profunda convicción de que, para lograr este objetivo, las políticas públicas deben estar mejor vinculadas al conocimiento científico.

Sin embargo, el Programa MOST reconoce que existen tensiones entre la investigación en Ciencias Sociales y la elaboración de políticas públicas. Los investigadores y los políticos, a veces con los representantes de la sociedad civil, forman parte de un complejo proceso interactivo cuyos efectos suponen profundas ramificaciones sociales. Las Ciencias Sociales no se limitan a intervenir para resolver problemas sociales, sino también para modificar las percepciones, visiones y prioridades de las políticas. Un esclarecimiento teórico acerca de la naturaleza de las Ciencias Sociales y su relación con la elaboración de políticas públicas puede dar lugar a experiencias innovadoras y útiles. Esta tarea es a la vez intelectual y socialmente útil.

1. Presentación

El objetivo específico mayor del Programa MOST consiste entonces en promover y consolidar pasarelas que unan eficazmente la investigación en Ciencias Sociales y la elaboración y el seguimiento de las políticas públicas. De esta manera, el programa propone:

- a) Explicar de manera teórica las múltiples facetas, la complejidad de los lazos sociales existentes entre la esfera de la investigación y la de las políticas públicas.
- b) Identificar una metodología en vista de mejorar desde el punto de vista operacional, la consideración de la investigación en Ciencias Sociales para los políticos.

Para llevar a cabo nuestra labor, contamos con dos tipos de recursos: la experiencia interna del Sector de Ciencias Sociales y Humanas, y los conocimientos externos producidos por especialistas en Ciencia Sociales dentro de sus campos respectivos. La importancia de este trabajo nos ha llevado a planificar nuestras actividades por más de 3 bienios, a partir de 2008.

Aparte de la Secretaría del MOST, consultores y practicantes implicados en este proceso, los miembros del Comité de Consejo Científico del MOST (CCC) son nuestros interlocutores fundamentales. La primera reunión del nuevo CCC se desarrolló como un "evento paralelo" del "Foro Mundial de Ciencias Sociales", organizado por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS), que se llevó a cabo en Bergen (Noruega) del 10 al 12 de mayo de 2009. Durante esta reunión, presentamos por primera vez un panorama general de nuestro trabajo y organizamos un debate acerca de nuestros primeros resultados, es decir, los aspectos más destacados del informe del Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales (IFSP) (ver la segunda parte de este documento). El objetivo de esta reunión fue estimular la discusión sobre el contenido científico de nuestro trabajo y obtener comentarios de los miembros del CCC.

Los propósitos más importantes que nos hemos fijado en nuestro trabajo son: producir conocimiento sobre los vínculos entre investigación y políticas (V/I-P) y elaborar un método para desarrollar eficazmente los V/I-P. Por lo tanto, la labor de búsqueda, análisis y debate son los medios que nos ayudarán a lograr publicar libros, Documentos de Políticas y "Policy Briefs" del MOST.

Nuestra estrategia incluye 5 aspectos:

1. Conocer "lo que sabemos" y "cómo sabemos" acerca de los V/I-P, tomando en cuenta que la naturaleza teórico-metodológica del trabajo tiene un objetivo operacional.
2. Evitar enfoques mecánicos, abordando la cuestión de los V/I-P de manera crítica.
3. Impulsar la cuestión de los V/I-P a través de un análisis institucional que nos permita entender "cómo sabemos", de acuerdo a la lógica de los actores en sus organizaciones.
4. Desarrollar métodos, usar, evaluar y compartir los conocimientos relativos a los V/I-P es una actividad dinámica y por lo tanto, sus alcances parciales deben ser dinámicos, pudiendo ser "positivos" y "negativos".
5. Más allá del interés analítico de los V/I-P, nuestros esfuerzos se centran en la discusión, difusión e intercambio de conocimientos susceptibles de ser aplicables.

2. Actividades principales en curso

Durante este primer bienio de nuestro trabajo (2008-2009), el objetivo principal consistió en sistematizar y difundir los resultados del Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales (IFSP). Esta actividad consistió primero en reunir y analizar los documentos de base del Foro, desde su especificidad y desde su significado general y finalmente, en preparar su publicación (un resumen de su contenido se encuentra en la segunda parte de este documento).

Al mismo tiempo, otras actividades en curso consistieron en capacitación, orientación analítica y difusión de conocimientos a través de escuelas de verano MOST y de la publicación de una colección de libros acerca del estado de arte de los V/I-P.

2.1 Escuelas de verano del Programa MOST

La **5a Sesión de la Escuela Internacional de verano del programa MOST**, organizada en estrecha colaboración con el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS), se llevará a cabo en Sofía (Bulgaria), del 3 al 9 de septiembre de 2009. La Sesión será dedicada a los V/I-P con el título "La investigación comparativa en Ciencias Sociales y políticas sociales."

La **3ª Sesión de la Escuela de Verano en América Latina y el Caribe del programa MOST**, organizada por la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en colaboración con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), se llevará a cabo en Santo Domingo (República Dominicana), del 7 al 11 de diciembre de 2009. Esta sesión será igualmente dedicada a los V/I-P, con el título "Las interrelaciones entre política y ciencias sociales: las políticas de desarrollo social en tiempos de crisis."

2.2 Colección de libros “Investigación & Políticas”, estado del arte

Otra actividad principal en curso trata el desarrollo de un "estado del arte" general, compuesto de revisiones bibliográficas, publicaciones, análisis de documentos de investigación, análisis de diversos congresos y conferencias, programas e instituciones que trabajan en los V/I-P. Tres bibliografías anotadas serán propuestas:

1. General (2010)
2. Publicaciones en inglés (2009)
3. Publicaciones en español /literatura gris (2010)

Se ha creado una colección de 24 “*Policy Briefs*” para la "Herramienta del MOST de investigación para las políticas” (ver la carpeta “Policy Briefs”) y se continúa la producción y publicación de los "Documentos de Políticas del MOST”. Los últimos números son:

1. **Documento de Políticas del MOST N°18** (original): *Evidence-based policy: research: critical review of some international programs on the relationships between social science research and policy-making.*, Carlos S. Milani. UNESCO, 2009; 58 p.
2. **Documento de Políticas del MOST N°18** (traducción francesa): *Les organisations internationales et les liens entre la recherche en sciences sociales et les politiques publiques*, Carlos S. Milani. UNESCO, 2009, 59 p.
3. **Documento de Políticas del MOST N°19**: *Stratégies de politique sociale et leçons de l’ajustement structurel : Retour sur l’expérience argentine dans l’horizon latino-américain*, Susana Peñalva. UNESCO, 2009. 96 p.
4. **Documento de Políticas del MOST N°20**: Pensar en soluciones? Análisis de la interfaz entre investigación científica y la política, Georgios Papanagnou (previsto para 2010).

2.3.1 Nueva colección de libros de la UNESCO

El primer resultado importante en cuanto a la difusión es la presentación de una nueva colección de libros de la UNESCO: “**Investigación & Políticas**” que publicará obras en inglés, francés y español. El primer título será “*Mapping out the Research-Policy Matrix: Highlights from the First International Forum on the Social Science – Policy Nexus*” (por publicarse). Las futuras publicaciones serán:

- La traducción al español del primer libro (2010)
- *Social Research, Evidence and the Policy Process: the role of social science in the policy process* (2010). Con la participación de renombrados especialistas de todas las regiones del mundo.
- Un volumen de estudios de caso sobre el papel de la investigación en la elaboración políticas para la reducción de la pobreza en América Latina (2010, 240p)

- *In-forming policies: A Critical Review and Proposal for Action* (2011)
- Otras publicaciones incluirán estudios de casos, revistas literarias, bibliografías anotadas y enfoques regionales.

SEGUNDA PARTE:
ANÁLISIS DE LOS VINCULOS ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS. LO MÁS SOBRESALIENTE DEL 1er FORO INTERNACIONAL SOBRE EL NEXO ENTRE POLÍTICAS Y CIENCIAS SOCIALES (IFSP)

3. Presentación

El Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales (IFSP) tuvo lugar en 2006 en colaboración con los gobiernos argentino y uruguayo, con el apoyo del CICS, el Banco Mundial y de seis organizaciones internacionales: OIT, ONU-DAES, PNUD, UNICEF, UNRISD, UNU-CRIS. El objetivo explícito consistió en crear un espacio de innovación en el que los actores de las ciencias sociales, de las políticas públicas y de la sociedad civil pudiesen reunirse, para dialogar y así explorar lenguajes y un marco de referencia comunes. 98 talleres fueron organizados en cuatro ciudades durante los cuales 497 oradores disertaron sobre los V/I-P alrededor de cinco temáticas del Programa del Sector de ciencias sociales y humanas de la UNESCO. Más de 2000 participantes del mundo entero examinaron las prácticas actuales y los problemas del ámbito de las políticas sociales, de las migraciones, de la política urbana y de la mundialización.

El Foro marcó un precedente al permitir instaurar un diálogo entre investigadores y políticos. Dió así el impulso necesario a la creación de la nueva colección de publicaciones. Alrededor de 1/3 de los talleres del IFSP y 20 documentos fueron seleccionados para el análisis.

El objetivo específico del informe del IFSP fue determinar los enfoques analíticos y metodológicos utilizados y discutidos sobre la problemática de los V/I-P. Las principales preguntas planteadas al principio de la exploración analítica, fueron:

¿Qué aprendimos a lo largo de los diferentes talleres del IFSP sobre las diversas posibilidades de percibir y abordar los V/I-P? ¿Qué marcos conceptuales subyacen a las problemáticas desarrolladas? Estas preguntas centrales condujeron a nuevas preguntas más específicas referentes al papel que pueden jugar las ciencias sociales en la elaboración de políticas públicas: Si las ciencias sociales son importantes en el proceso de elaboración de políticas públicas, ¿cómo y cuándo interviene la investigación? O por el contrario, ¿por qué la investigación en ciencias sociales no es importante en la toma de decisiones políticas?

En cuanto a las dimensiones temáticas de los vínculos, las preguntas generativas fueron: *¿La comprensión y la percepción de los V/I-P varían ante los distintos ámbitos políticos, o es la esfera de aplicabilidad de los vínculos la que puede no ser pertinente en este contexto? ¿Existe alguna especificidad de enfoques, en función de los niveles sobre los que se trabaja, nacional, regional o mundial?*

El trabajo fue realizado durante fases sucesivas. Los 16 meses de su desempeño fueron divididos en 3 etapas: La primera fue exploratoria. Ésta consistió en coleccionar información, examinar la documentación y hacer una prospección en cuanto a los actores, elaborar las primeras hipótesis interpretativas así como entrar en contacto con los autores. La segunda etapa fue de naturaleza más heurística, combinando la colecta de información con reuniones y discusiones internas. La última etapa consistió en un análisis global, además de profundizar el análisis con discusiones más profundas; como la consulta llevada a cabo con los miembros del Comité de Consejo Científico del MOST.

El primer libro de la nueva colección, “Análisis de los vínculos entre Investigación y Políticas: Lo más sobresaliente del 1er Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales” será publicado a finales de 2009 y se dividirá en dos partes. En la primera, se presentarán los resultados más sobresalientes del análisis de los trabajos presentados en el Foro. Este análisis fue de naturaleza exploratoria y no hipotético-deductiva. La segunda parte, reunirá algunos de los documentos más importantes discutidos durante el IFSP pero que no han sido publicados acerca de los V/I-P, como los siguientes:

- ALASUUTARI, Pertti (Universidad de Tampere, Finlandia): Gubernamentalidad de consultores y competencia.
- CALDERON, Fernando (PNUD): Globalización y nuevas condiciones sociales del desarrollo y la democracia.
- CHOUCRI, Nazli (Departamento de Ciencias Políticas, Instituto Tecnológico de Massachussets): « Las políticas de gestión del conocimiento »
- RODGERS, Gerry (Comisión mundial para las dimensiones sociales de la mundialización OIT-IIST): La base empírica del trabajo de la Comisión Mundial.
- VAN KAMENADE, Solange (Agencia salud pública de Canadá): Investigación y elaboración de políticas sociales en el área de la salud a nivel federal en Canadá.

4. Análisis del IFSP

La característica principal de los trabajos presentados durante el IFSP reside en la diversidad de enfoques analíticos y metodológicos. La exploración de dichos enfoques permitió clarificar la manera en que los diferentes participantes en el Foro percibieron y trataron los vínculos entre investigación y políticas públicas; de donde se colige que no hubo un carácter único o ni un paradigma principal de los V/I-P durante el Foro.

El análisis se realizó a partir de la aplicación de tipologías que fueron utilizadas y debatidas durante los trabajos del Foro. La conclusión más importante resultante del análisis es la distinción en términos epistemológicos y políticos, de dos grandes familias en las que se pueden reunir los enfoques de los V/I-P: la de los enfoques "instrumentales" y la de los enfoques "conceptuales".

En primer lugar, el análisis aborda una serie de documentos y de talleres que ofrecieron un enfoque a la vez instrumental y práctico en el estudio de los vínculos. Éstos hacen hincapié en una investigación útil para la elaboración de políticas, y en los diferentes tipos de brechas que hay que salvar para facilitar los vínculos. Concretamente, estos talleres establecen una problemática de los vínculos en términos de la ausencia de investigación científica útil para la elaboración de políticas públicas, de la falta de acceso que pueden tener los políticos a la investigación científica y a sus datos, y finalmente, de la falta de comunicación y comprensión entre investigadores y políticos. Los

participantes en estos talleres se empeñan en la adopción de una agenda común aprobada por ambas partes.

En segundo lugar, el análisis da cuenta de los resultados de talleres que hacen hincapié en los enfoques más conceptuales de los vínculos. Éstos se presentan como una alternativa crítica a los enfoques más instrumentales del uso de las investigaciones. Los talleres pertenecientes a esta categoría no perciben el tema en términos de investigación científica útil para la formulación de políticas que tengan un impacto directo; sino más bien en términos de patrones de influencia socio-política, económica y cultural más amplios, poniendo así en tela de juicio los presupuestos acerca de una adecuación única de la investigación científica a la elaboración de políticas. Los trabajos que suscriben a este enfoque "conceptual" se refieren así a los usos indirectos de la investigación científica para enmarcar las cuestiones políticas. De esta manera, la investigación científica puede acompañar constantemente, implícita o explícitamente, el proceso de elaboración de políticas públicas.

Paralelamente, otras contribuciones propusieron tipologías que distinguen los paradigmas del "uso" y la utilidad de la investigación científica. Algunos de estos enfoques criticaron enfoques de "ingeniería" social y política generalmente asociada a los procesos de gestión del conocimiento, a través de los cuales los actores pueden acceder a los conocimientos disponibles en el "mercado mundial de ideas". Dichos enfoques subrayan el fortalecimiento de una participación de los "usuarios del conocimiento" en la definición previa a la elaboración de las políticas que tiene lugar en redes de actores involucrados en los problemas sociales. Los conceptos de paradigma, de marco de referencia o incluso de grupos de apoyo son aquí fundamentalmente utilizados.

Muchos de estos enfoques combinan elementos de diversas tipologías, tales como el modelo clásico de siete tipologías propuesto por C. Weiss, que muestra el contraste progresivo entre el uso instrumental y conceptual de la investigación.

Por último, el análisis subraya los trabajos de talleres que abordan el tema de los **enfoques participativos**. La importancia de políticas basadas en pruebas científicas provoca planteamientos con respecto a lo que sea problemáticamente una tensión persistente en las sociedades democráticas, entre la toma de decisiones políticas basadas en experiencias, intereses y creencias, y las decisiones políticas tomadas en base a pruebas científicas. Finalmente, estos trabajos señalan que la investigación académica tradicional en ciencias sociales es sólo una forma, entre muchas otras, de desarrollar el conocimiento.

Otros trabajos establecen que tras fuertes reivindicaciones recientes, el uso de los conocimientos "de abajo hacia arriba", centrado en el usuario, gana cada vez más terreno. Esto es especialmente actual en el ámbito social y de la política urbana, debido a la participación activa de las personas involucradas en iniciativas de investigación y de acción.

5. Observaciones finales

El análisis del IFSP explora los planteamientos que hacen los más importantes trabajos que sobre los V/I-P fueron presentados en el Foro, de donde se desprenden los elementos constitutivos de la urdimbre de interrelaciones que da estructura a la problemática de los vínculos entre investigación y políticas públicas. Destaca la

naturaleza compleja de una vinculación que a menudo confronta sus dos polos constitutivos, así como las redes a las que se integran las interacciones. El análisis pone de manifiesto la necesidad de establecer tres niveles de distinciones que se conjugan. Primero, la diferencia entre **enfoques instrumentales** del uso de las investigaciones y los que son más bien **reflexivos o conceptuales**. En segundo lugar, hay enfoques centrados en la **identificación del impacto** que la investigación puede tener en las políticas públicas, mientras que hay otros que **influyen constantemente** en la forma en que los actores sociales entienden y dan forma al mundo directa o indirectamente. La tercera y última distinción es la que se establece entre planteamientos centrados en la **solución de problemas** de aquellos centrados en la **construcción del problema**.

El análisis muestra también la necesidad de tomar en cuenta aquellos enfoques que se centran en **otros agentes** (como la perspectiva de género), **procesos alternativos** (como la co-producción de conocimientos) y las **nuevas instituciones**, tales como los *think tanks*, y los nuevos procesos de reforma universitaria.

De esta manera, la primera conclusión es que **no existe una posición común** sobre el papel de los científicos sociales en el desarrollo de políticas públicas, **sino un conjunto de modos muy diferentes –hasta antagónicos- de tratar la cuestión**. Sin embargo, junto a esta diversidad, se identifican las tendencias comunes de las problemáticas sobre los V/I-P utilizadas por los documentos seleccionados. Mientras ciertos elementos no pueden reconciliarse dentro de los marcos conceptuales utilizados por los diferentes trabajos, existe, en varios casos, una fuerte tendencia a combinar y a equilibrar componentes analíticos propios de diversas teorías, estableciendo un **método hasta cierto punto ecléctico**.

Por ejemplo, de modo general, la atención se focaliza en el hecho de que una **estrategia eficaz** que realce el vínculo entre ciencias sociales y políticas, tendría que ser apoyada por un cuadro de referencia teórico y metodológico, que tomara en cuenta la interacción entre los diferentes actores sociales. En tal cuadro de referencia teórica, los conceptos de **ciencia, políticas públicas, y autoridad**, deberían ser considerados a la par de conceptos como **ciudadanía, repartición de poderes y responsabilidad**. Las nuevas teorizaciones políticas de la gestión del conocimiento y el interés creciente de ciertos promotores de las políticas públicas basadas en las pruebas científicas en la co-producción del conocimiento son buenos ejemplos que ilustran esta tendencia.

Frente a concepciones más estrechas y menos problematizadas de la utilización de la investigación científica y de su impacto en la elaboración de políticas públicas, nuevos enfoques crítico-reflexivos proponen maneras más amplias de entender y abordar las ciencias sociales. Los marcos interpretativos del uso de la investigación científico-social conciben un mayor potencial para las ciencias sociales al ser utilizadas en modos más socialmente interactivos. Estos marcos acentúan el hecho de que la investigación se reconstruye en paralelo a otras formas de conocimiento a lo largo del proceso de su utilización. Puesto que el conocimiento y el orden social son coproducidos, es dentro de los procesos sociales y políticos que la importancia, la calidad y el valor del conocimiento son definidos.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, el análisis exploratorio **recomienda** finalmente centrar la atención en los desarrollos teóricos y metodológicos tanto en el campo de las políticas como de la investigación que proponen maneras más amplias de entender el papel del conocimiento en la elaboración política de las

sociedades contemporáneas. Sería entonces necesario estudiar los diferentes actores sociales e institucionales implicados en los procesos políticos y epistemológicos que determinan los vínculos entre investigación y políticas al nivel de la gobernanza nacional, regional y nacional. Asimismo, la especificidad de los V/I-P dentro de los diferentes campos políticos y sociales necesita ser analizado de manera más profunda, para así encontrar las características más precisas de los vínculos, en plural, entre investigación científica y políticas públicas.